

Política(s) pública(s)

Antonio Carlos de Souza Lima
João Paulo Macedo e Castro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

LIMA, ACS., and CASTRO, JPM. Política(s) pública(s). In: PINHO, AO., and SANSONE, L., orgs. *Raça: novas perspectivas antropológicas* [online]. 2nd ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 351-392. ISBN 978-85-232-1225-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Política(s) Pública(s)

- *Antonio Carlos de Souza Lima* é Professor do Departamento de Antropologia da UFRJ e coordenador do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade Cultura e Desenvolvimento – LACED.

- *João Paulo Macedo e Castro* é Pesquisador associado do Departamento de Antropologia/MN/UFRJ/LACED/DA/MN/UFRJ.

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”. Já, de acordo com Marta Arretche – então Coordenadora de uma das à época seis Áreas Temáticas –, instituída pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) – e compartilhada em outras resenhas e outros textos críticos produzidos em âmbito nacional sobre o tema (SOUZA, 2003, 2006; REIS, 2003; DRAIBE, 1997; FARIA, 2003) – falar em políticas públicas é falar numa “sub-área” (talvez melhor, um sub-campo) 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, p. 1).¹

Ou, numa chave mais clássica:

Política [*policy*, bem entendido] é a projeção de um programa de metas que incluem 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 *apud* HARRISON, 1987).

Portanto, elaborar um texto para leitura didática sobre políticas públicas partindo de referenciais da antropologia exige, dentre outros movimentos: 1) um exercício interessado de percepção daquilo que a antropologia social/cultural no Brasil valorizou ou não como parte dos temas legítimos de seus estudos e em que quadros históricos isso se deu; 2) 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-a-vis a *politics*; 3) 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 proposições metodológicas de nosso campo disciplinar para tornar possível sua apropriação crítica pelo *modus operandis* antropológico, visto que, a expressão *políticas públicas*, não pertence ao que seria o léxico tradicional com o qual opera a disciplina; 4) a consideração do que tal percurso pode nos ensinar sobre o fazer prático do antropólogo quando atuando em intervenções governamentais, em especial na esfera das políticas para povos indígenas.

A hierarquia dos objetos legítimos da pesquisa antropológica no Brasil: 1960-1980

No Brasil dos inícios dos anos 1960/1970, quando os cursos de pós-graduação em antropologia social se instalaram, pensar na relação entre *Antropologia* e *políticas públicas* era uma virtualidade *stricto sensu* inconcebível. Frente ao regime militar totalitário e seu programa desenvolvimentista, os antropólogos enfrentavam-se com temáticas variadas que, só fortemente rephraseadas nos termos de hoje – umas mais outras menos –, poder-se-ia dizer que tomavam os planos e ações de governo para intervenção na vida social como seu objeto precípuo.²

É certo que formulações calcadas nas dicotomias litoral/sertão, rural/urbano, arcaico/moderno, e estudos que se ocupavam de mudança social, do colonialismo interno – frentes de expansão; transplante/transferência de instituições, dependência, de formas tradicionais de dominação e a implantação de relações de trabalho capitalistas, novos direitos e as relações com o mundo dos direitos – portanto da *política de colonização* induzida, uma parte fundamental do projeto desenvolvimentista, estavam na ordem do dia. As ações da administração

pública sobre espaços como o Centro-Oeste, a Amazônia e a própria região Nordeste, atingiram em cheio os territórios de populações indígenas e camponesas com a violência dos grandes empreendimentos financiados pelo *establishment* desenvolvimentistas multilateral, e repercutiram intensamente no exterior. Somaram-se a fenômenos semelhantes em outros pontos do planeta, que conduziram a movimentos mais amplos de defesa dos direitos humanos (dentre eles o direito à diferença), em especial de articulações em prol dos direitos de povos indígenas, de críticas às ações do Banco Mundial, de surgimento de uma antropologia sobre populações realocizadas e aos estudos de impactos.³

O campo antropológico no Brasil, impulsionado pelas pós-graduações na esteira dos grandes projetos da Unesco nos anos 1950, não estava alheio a tais movimentos. Os estudos de fricção interétnica, por um lado, enunciaram a importância da análise da *política indigenista*, pontuando a ação local do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e da Fundação Nacional do Índio (Funai) a partir de enfoques etnográficos.⁴ De estudos voltados sobre formas tradicionais de dominação e colonialismo interno emergiram os estudos oriundos do projeto *Emprego e mudança social no Nordeste*, coordenado por Moacir Palmeira, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social/Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ), em grande medida em continuidade às reflexões de sua tese – *Latifundium et capitalisme au Brésil* e desenvolvidos, bem como *Capitalismo autoritário e campesinato*, de Otávio Velho (publicado em 1976 pela Difel), por outro lado, investimentos que se confrontaram e polemizaram um campo temático em franca expansão, marcando fortemente um viés de diálogo.

No contexto urbano, temas como migração, trabalho assalariado, favelas, educação e ações da administração pública para mega-intervenções urbanísticas, lado a lado com estudos que mostravam as transformações de formas de sociabilidade até então vigentes nas cidades, num acentuado processo de “crise do Brasil tradicional” se não articuladas diretamente, igualmente tresandaram questões que se não foram pensadas como *políticas públicas*, ou *ações de Estado*, não deixaram de ser uma etnografia de sua implementação, de seus resultados, danos e ganhos.⁵

Todavia, em nenhum desses três grandes feixes temáticos – indígenas, camponês, urbano – aflorou a idéia de etnografar de maneira sistemática os impactos e a eficácia das ações da administração pública sobre os segmentos sociais que incidiam, ou de tomar ela própria, a administração pública – ou como alguns preferem chamar, *O Estado* – enquanto objeto de investigação.

Os antropólogos, naquele momento, quando se enfrentaram com os poderes públicos, o fizeram mais freqüentemente de quatro posições: 1ª.) como cidadãos politizados, denunciando os gestores de políticas e as iniquidades geradas por sua intervenção; 2ª.) na defesa de seu direito à pesquisa, caso em que freqüentemente os etnólogos, nas décadas em questão, foram os que se viram mais atingidos e cerceados; 3ª.) discutindo o “papel do antropólogo”, um tropos retórico que esconde muitos possíveis credos e valores, criticando, segundo o mandato ético-moral de aliança com os grupos sociais com os quais trabalhamos, e de defesa ideológica das diferenças sócio-culturais frente a processos de homogeneização; e, por fim, 4ª.) como tomadores de decisão e gestores de políticas, inseridos quer nos quadros da administração pública, quer em ONGs, posição em que muitas vezes os intelectuais no Brasil pensam estar exercendo (por vezes até o estão) uma posição de aliança com setores sociais oprimidos que estudam, consoante a percepção comum de que estar “representado no Estado”, mesmo sob a forma da mediação – algo próximo ao que José Murilo de Carvalho chamou de *estadania* na Primeira República – é em si, ser cidadão (CARVALHO, 1987, 1996).

Em especial no tocante à relação entre antropólogos e povos indígenas, muitos formados nas pós-graduações emergentes, atuaram criando ONGs destinadas ao exercício de formas de intervenção embasadas por supostos da Antropologia Social, alguns mantendo seu vínculo de docentes com universidades, tanto por receberem salários quanto por recrutarem pessoal formado pelas mesmas para os projetos de intervenção social que mantiveram no que hoje se chama de “Terceiro Setor” no Brasil. As associações civis de defesa aos índios e outras ONGs surgidas em torno de 1978/1980 para posicionamentos contra a ditadura, tinham perfis e tomaram rumos muito distintos. Essas ONGs foram financiadas por recursos internacionais de igrejas européias e fundações voltadas para os direitos humanos no terceiro mundo. A produção de conhecimento e intervenção dessas ONGs foi uma das formas privilegiadas de questionamento do regime militar: em certos casos pode-se dizer que a ditadura desmantelara estruturas institucionais voltadas para uma produção acadêmica questionadora da ordem política vigente e voltada para formas de ação social, espaços acadêmicos onde conhecimento e intervenção estavam associados. A consequência disso foi um Estado dotado de uma tecnoburocracia até hoje incompetente no plano sócio-antropológico, incapaz de produzir dados confiáveis para os exercícios da administração pública e para os cidadãos, e uma universidade destituída de instrumentos e de financiamento para algumas de suas funções básicas.

Quando a abertura do regime militar se colocou, muitas ONGs já estavam estruturadas, mantendo, salvo muito raras exceções, o *double bind* com a universidade, marcado pelos simultâneos processos de concorrência e mutualismo. Esta foi uma das maneiras de driblar a herança da ditadura, que refletiu infelizmente na perpetuação de seus efeitos. Afinal, as ONGs têm vida frágil na medida em que ainda são, sobretudo, mantidas por recursos externos, pessoal formado pelas universidades, e sem canais de reprodução institucionalizada dos conhecimentos que geram.

De modo mais geral é importante lembrar que a ação antropológica no período ditatorial fazia-se não só por meio desse tipo de pesquisa aplicada sistemática, mas também por meio de consultorias a grandes projetos de desenvolvimento regional, como o Polonoroeste ou o Projeto Karajás, em que os recursos eram fornecidos por organismos multilaterais. Esse tipo de intervenção profissional – e de ocupação – antropológica firmou-se desde então, afigurando-se como mercado de trabalho, estendendo-se a intervenções como assessorias à construção de grandes obras etc. No plano internacional, movimentos de defesa das minorias, de populações realocizadas e de preservação do meio-ambiente conseguiram impor a necessidade de processos de avaliação de impactos ambientais e sociais desse tipo de grande intervenção. Grupos ligados a ONGs e/ou a universidades participaram intensamente, desde então, da feitura de relatórios de “impactos sobre o meio-ambiente” (RIMAs) e outros documentos similares, recobertos pelos termos assessoria, consultoria, laudos, perícias etc., sendo importante ressaltar que no Brasil inexistem, ainda hoje, espaços de formação e de socialização voltados a essas práticas. Os seus praticantes tampouco reivindicaram uso dos rótulos *antropologia aplicada* ou *da ação* para descrever suas atividades, não se estruturaram em grupos para refletir sobre elas, inexistindo reflexão sistemática e densa sobre as mesmas. Em geral, preferiram se pensar como exercendo uma militância de cunho ético-político.

Tais práticas e intervenções dos antropólogos, todavia, não geraram uma pesquisa e uma reflexão sistemática acerca dos condicionantes sociais do fazer antropológico (seja reflexivo, seja intervencionista) na área das *políticas públicas*. As intervenções de Estado em que os antropólogos se viram mais ou menos sistematicamente inseridos nas mencionadas diferentes posições antes referidas, não se constituíram em objeto de estudo e pensamento ético *per se*, deixando-se a reflexão sobre as *políticas públicas* integralmente à Ciência Política, sobretudo, e à Sociologia.

Uma antropologia da ciência política e dos saberes aglutinados nas faculdades de administração é uma tarefa urgente a ser realizada, mas não é o nosso objetivo neste momento⁶. Tampouco o é fazer uma história dos temas e problemas da antropologia produzida no Brasil a partir dos anos 1960. Muitos já o fizeram e muito ainda precisa ser escrito à luz da pesquisa documental densa, e não meramente do memorialismo ou de incursões ensaísticas a textos consagrados. Uma citação de Durham (1988, p. 18) pode ser instrumental e oportuna, para resumir o “estado da arte” naquele momento, sendo que ela pode e deve ser contextualizada historicamente:

A antropologia sempre demonstrou especial interesse pelas minorias despossuídas e dominadas [falta a menção “nos quadros de Estados nacionais”] de todos os tipos (índios, negros, camponeses, favelados, desviantes e ‘pobres’em geral) em detrimento do estudo dos grupos ou classes politicamente dominantes e atuantes. Quanto aos temas, sempre revelou uma afinidade particular por aqueles que eram claramente periféricos à grande arena das lutas políticas: dedicou-se muito mais ao estudo da família, da religião, do folclore, da medicina popular, das festas do que à análise do Estado, dos partidos políticos, dos movimentos sindicais, das relações de classe, do desenvolvimento econômico.

Concordamos com a observação em termos estatísticos e sobretudo remetendo-a ao período em que foi enunciada. Afinal, a proposta de Nader (1972) de estudar “up” foi mesmo pouco considerada nos anos de 1980, mesmo se pensarmos mais globalmente a antropologia para além das fronteiras brasileiras. Pode-se dizer, ainda, que também no campo dos diálogos interdisciplinares até aquele período (e, por vezes isto é válido ainda hoje) a Antropologia Social que mencionamos nos rótulos de nossos programas de pós-graduação esqueceu a Sociologia como interlocutora, sobretudo em suas vertentes mais contemporâneas, e nem sequer se lembrou da Ciência Política. Mas o oposto também é verdade.

Creemos que é o momento de reverter o quadro traçado anteriormente, e mergulhar nesse domínio do qual temos participado (a)criticamente para tomá-lo menos como objeto de denúncia ou jogo político, e mais como objeto de reflexão analítica, ética e campo de ação profissional. Para isso é preciso, antes de tudo, conhecer como têm sido pensadas as intervenções governamentais, de modo a que alguma reflexão sobre a participação de antropólogos – aqui restrita ao campo das políticas indigenistas – se conecte com um estudo denso dos dispositivos de poder em que se inserem quer participem ou não de *políticas públicas*.

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

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

Estes modelos, além de deitar raízes profundas em ângulos variados da filosofia política, fundam-se na cisão característica do campo social e intelectual anglo-saxão (norte-americano e britânico, sobretudo) onde domina a cisão conceitual e analítica entre *politics* – a atividade, arte ou ciência do governo, de governar, em especial quando isso se aplica a entidades territoriais soberanas, juridicamente definidas, mais concretamente a Estados Nacionais, implicando na administração e controle de seus assuntos internos e externos por uma associação política – e *policy*, algumas de cujas definições vimos anteriormente.

Se tal dualismo pode ser reportado a Bacon com sua idéia de política como razão de Estado, para se pensar na idéia de *políticas públicas* e sua análise – tal como importada para o contexto nacional brasileiro, consumidores que somos de teorias – localizamos sua sedimentação nos Estados Unidos dos inícios do século XX, com a junção das formulações dualísticas de Woodrow Wilson, depois Presidente dos USA, opondo política (*politics*) e administração (*public administration* em seu sentido clássico, logo tornado *policy*), às visões dos Britânicos e seus antecessores J. S. Mill, que separava os argumentos e metas da política daquelas das práticas da administração, e Walter Bagehot que sonhava com um ministro político que estaria acima e além das tomadas de decisão dos processos de *policy making*.⁷

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 se encontra 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 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 contextações ou desvios, o que consiste em dizer que a implementação da política equivaleria à sua formulação (SMALLWOOD; NAKAMURA, 1980, p. 7-19). Os primeiros críticos desse modelo estavam preocupados com os desvios na implementação face à formulação, logo com o comprometimento de sua eficácia pretendida.

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, sinalizando-nos para uma das marcas dessa área de estudos: seu caráter eminentemente prático, aplicado. Tomando como referência um dos principais autores identificados como pioneiros no debate, Harold Lasswell – nos anos de 1930 – observou que era necessário formular categorias científicas direcionadas a instrumentalizar o funcionamento da administração pública de um Estado Nacional concebido como democrático. Esta proposta embasou uma das primeiras tentativas de institucionalizar este conjunto de saberes no que ficou conhecido primeiramente como *policy analysis* e posteriormente iria compor o quadro da *policy science* (a ciência da política pública).⁸

A *policy science*, essa nova disciplina que fazia-se 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 identificar tais problemas. Como chama a atenção Lasswell (2003, p. 102-103, tradução nossa),

Podemos pensar em *policy sciences* com uma disciplina interessada na compreensão dos processos de construção e execução de políticas [policy], e com a disponibilização e interpretação de dados relevantes para os problemas das políticas públicas num dado período.

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 dentro de uma perspectiva que não distingue necessariamente saberes distintos, mas que 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 implementação das *policies*, já que nesta visão (alicerçada nos princípios de uma democracia liberal, ainda que não fossem os 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 problema de natureza essencialmente econômica.⁹ Dentro desta visão, para ser implementada uma *política pública* necessita não apenas 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 o que seja a coletividade destinatária e “interessada” na sua solução). A natureza desses problemas assim como a capacidade das soluções transformarem-se em políticas públicas dependeriam de outros desafios. Essa visão racionalista e instrumental do Estado, trata os aparelhos de governo como instrumentos de reforma e ação em nome de um interesse que é 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 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”. Ao serviço desta ação planejada e orientada, em especial, encontram-se os técnicos e 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 diante da perspectiva mais geral de tentar compreender as ações governamentais do ponto de vista da eficácia das suas práticas. Autores como Lindblom (1959), dentre outros procuraram inserir variáveis, capazes de ordenar as diferentes etapas e processos que caracterizam a tomada de decisão política.¹⁰

Estas variáveis conceituais na prática sinalizam 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 do que foi rotulado como os clássicos da percepção sobre o “Estado em ação”, estes instrumentais servem como referências para descortinar arranjos institucionais, para se entender as rotas de prescrição de um modo de ser das administrações públicas que se faria extrapolar 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 desafios desta área temática. Dentre estes modelos, a tipologia proposta por Lowi (1964, 1972) tem sido 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 por onde se distribuem os conteúdos das *políticas públicas*: 1) políticas distributivas, 2) políticas regulatórias, 3) políticas redistributivas e, 4) políticas constitutivas.¹¹ No limite a proposta de Lowi toma 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.¹²

O estudo das políticas públicas no Brasil: a partir da ciência política

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, com feição, na sua maioria, 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 pretenciosamente *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).¹³ No livro dedicado a 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 apresentar-se, como os demais textos, de *versão oficial*.

Nesse artigo Melo (1999, p. 59) inicia seu texto 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.

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.¹⁴ 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 forma globalizante ou de “forma generalista como uma entidade monolítica” (MELO, 1999, p. 61). Tal mudança de direção expressaria uma maior especialização da área, com investimentos em análises setoriais (de políticas de saúde, educação etc.), mas também mantém 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, nas edificações conceituais forjadas no passado, amparo para o surgimento de um “novo” arcabouço conceitual que explique a inserção de uma “nova” área temática.¹⁵ 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 (1999, p. 67, grifos nossos):

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.

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.¹⁶ 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, e meio-ambiente, dentre outras), quanto as avaliações de políticas públicas são geralmente realizados por profissionais que adquirem um reconhecimento na sua “subárea” específica – apresentando-se como especialistas em análise de políticas públicas. Tal reconhecimento em geral vem sendo produzido desde o campo universitário a princípio, para depois se alastrar à administração pública e ONGs etc. – por meio de publicações, relatórios, participação em consultorias ou a elaboração de teses e dissertações temáticas (MELO, p. 62-65).

Nos termos de Melo, poder-se-ia então compreender a “sub-área” das políticas públicas – no caso brasileiro – como um campo de conhecimento essencialmente acadêmico em vias de institucionalização, que busca marcar sua continuidade vis-a-vis temas tradicionais e caros do pensamento social brasileiro. Porém, por estar ainda em fase de gestação encontra algumas debilidades principalmente em função do pouco investimento teórico dos estudos produzidos. Como Melo (1999, p. 90-91) 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.¹⁷

Marta Arretche (2003), na introdução do bloco temático intitulado *Dossiê Agenda De Pesquisa de Políticas Públicas* constata os dilemas que precisam ser enfrentados na plena formalização de uma “subárea” como a de políticas públicas.¹⁸ Evidencia, com base nos textos do próprio Marcus Melo (1999), Reis (2003), Faria (2003) e Souza (2003), bem como em autores internacionalmente conhecidos como Jobert e 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, p. 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 como uma tentativa de retirar força de um dos fatos incontestes e 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*.

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. 1º) O caráter essencialmente “novo” do tema, percebido como uma temática que passa 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, p. 20); 2º) associada a esta idéia, está a constatação da maior visibilidade do tema nos anos 1980 – ainda no Brasil – em função do processo de institucionalização da disciplina ter sido impulsionado pelo investimento em pesquisas vinculadas à elaboração e à avaliação de programas sociais;¹⁹ 3º) 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, p. 17).

Nestes termos observa-se uma definição onde *política pública* – a luz da ciência política – pode ser compreendida 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, p. 26).

Tal perspectiva ratifica a idéia de que o eixo reflexivo da área é tratar de ações racionais promovidas por indivíduos visando a organização coletiva e a 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 brevemente apresentadas anteriormente acima 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 “sub-disciplina” ou ainda “sub-área” para um conjunto de formulações que estão amplamente interligadas com processos de gestão e organização da vida social, em especial com processos que ainda que 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, nas palavras da convidada externa aos estudiosos das políticas públicas, Reis (2003, p. 13):

[...] 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 sustentação teórica. Isso parece demasiado óbvio para requerer atenção. Contudo, na prática vemos que com muita frequência descaramos desse princípio.²⁰

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 nesse período dos anos 1980 para o presente, ainda que alertas como os de Laura Nader citado antes, e outros ainda tivessem aparecido. Na parte inicial desse texto, mencionamos a correlação entre os povos e realidades que os antropólogos habitualmente estudavam, seja nos países das “antropologias centrais” seja nas “periféricas”, os contextos pós-coloniais e os processos de colonialismos internos em articulação com o desenvolvimentismo, os mecanismos multilaerais e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento.²¹

Uma análise histórica mais cuidadosa da nossa produção disciplinar talvez possa mostrar que, seguindo tendências dos anos 1960/70, os antropólogos quando se enfrenta(ra)m com políticas governamentais tende(ra)m a trabalhar sobre políticas sociais, sobre a percepção, o uso, e os “mecanismos de defesa” com que os setores de classes populares enfrentaram 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 que 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 relacionalmente. Neste sentido as observações de Durham guardam uma relativa atualidade.

Mas para continuarmos e podermos 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, onde 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 se instalaram no período de meados dos anos 1980/ inícios dos anos 1990, 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 Foucault e de Bourdieu no contexto anglo-saxão, com a reflexão acerca do poder em sua positividade capilar para além dos modelos repressivos-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” (CLIFFORD; MARCUS, 1986; MARCUS; FISCHER, 1986).²² A tais referências somaram-se críticas de origem variada, muitas a elas anteriores, mas ganhando formas específicas na mesma quadra história. 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.²³

Algumas das primeiras conseqüências neste particular influentes, foram o incremento dos estudos sobre nacionalismos, os chamados estudos pós-coloniais, e os sobre o desenvolvimento. Em suma, uma configuração temática que orbita o problema do surgimento e manutenção da forma política e do conceito de Estado Nacional. Some-se a isso, a crescente necessidade de reflexão sistemática gerada pelo progressivo crescimento dos espaços de profissionalização extra-universitários, seja na administração pública de Estados nacionais, em agências de cooperação 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.²⁴

Olhando-se essa trajetória a partir de textos produzidos no contexto britânico dos anos 1980/1990, e de um ângulo marcado também pelas dimensões “aplicadas” da disciplina que não surgem tão coincidentes com os circuitos mais acadêmicos, podemos perceber desenvolvimentos similares e até certo ponto mais aprofundados.²⁵ A primeira, em termos cronológicos, organizada por Ralph Grillo e 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, intitulada *Anthropology and Policy*, cujo texto introdutório de Grillo, intitulado *Antropologia Aplicada nos anos 80, retrospecto e perspectivas*, mapeava, do contexto britânico as interfaces da antropologia social britânica 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, p. 1). Àquela data, era essencialmente o “terceiro mundo” o palco da etnografia.

A segunda coletânea, intitulada *Anthropology of organizations*, e editada por Susan Wright, 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*. Nela os autores, voltados tanto para países do Terceiro quanto do Primeiro Mundo, preocupavam-se com ultrapassar o simplismo dos estudos organizacionais, em especial no que tange à idéia de “cultura” e, já vivendo o quadro de reformatação dos estados do Terceiro mundo, e de instituições do Primeiro – quadro este que se acirraría sob a égide de princípios neo-liberais – buscavam explorar e burilar “conceitos antropológicos que estivessem sendo usados em contextos de rápida mudança organizacional” (WRIGHT, 1994, p. X).²⁶

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 com dívidas evidentes para com as formulações de Michel Foucault. As questões formuladas por Shore e Wright são interessantes de serem referidas,

por delinarem um espaço que os autores pensam como singular, isto sem dizer estes que têm pretensões a estarem balizando a delimitação de um “novo campo”:

Este livro veio à luz para tornar visível um novo domínio da investigação antropológica, a antropologia política (*of policy*). Interrogamos: Como as políticas (*policies*) “funcionam” como instrumentos de governo, e porque às vezes elas não funcionam como pretendido? Quais são as metáforas mobilizadoras e os procedimentos lingüísticos que envolvem a política (*policy*) com os símbolos e a parafernália da legitimidade política? Como as políticas (*policies*) constroem seus objetos de poder e quais os novos tipos de subjetividade e identidade são criados no mundo moderno. Como as maiores transformações no discurso tornaram-se convincentes? Como as reivindicações normativas são usadas para apresentar uma maneira particular de definição de um problema e sua solução, como se esta fosse a única possível, ao mesmo tempo impondo a ocultação e silenciamento sobre outras formas de pensamento e expressão (SHORE; WRIGTH, 1997, p. 1, tradução nossa).

A última das coletâneas, *The Anthropology of power, Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*, editada por Angela Cheater (1999), autora presente na coletânea de Grillo e Rew, traz-nos uma reivindicação de cunho teórico, e surgiu também da conferência da *Association of Social Anthropologists of the Commonwealth, in 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 das análises processualistas e transacionalistas presentes em textos de F. Barth e F. Bailey.

O que queremos marcar é que podemos ver um trajeto de certos temas e problemas, desde um conjunto de preocupações mais pragmáticas ligadas ao exercício profissional aplicado até propostas teóricas e o interesse de “instituir” um subcampo ou uma subdisciplina, ao gosto de manifestos de grupos tão comuns nas ciências. Essa trajetória, mais ideal que talvez concretizada, sugere a procura por alguns instrumentos e referenciais analíticos mais densos, conectáveis a métodos e proposições largamente aplicadas por antropólogos em suas pesquisas sobre política e organização social. É importante frisar que esse é um momento para além daquele de ruptura com os contextos ultramarinos clássicos na antropologia britânica, mas sim de recuperação desses mesmos contextos e propostas analíticas sobre eles formuladas, reunindo-as a outros referenciais. As coletâneas servem para pensar, também, esse período em que o afastamento de uma etnografia voltada para as camadas sociais subalternas, ou de modo mais amplo, para a implementação

das políticas e para avaliação de sua eficácia, permitiu abrir caminho à etnografia das elites, dentre elas as administrativas.²⁷

Não é nossa proposta aqui realizar um “inventário” exaustivo, ao estilo de releituras da disciplina, que nos permita avaliar positiva ou negativamente, absorvê-la ou descartá-la, a “novidade” de uma abordagem antropológica das *políticas públicas*. Como sugerido antes neste mesmo texto, na verdade, com as chaves de leitura escolhidas até aqui o que gostaríamos é de marcar que estudar *políticas públicas* do ângulo da antropologia social implica, em de saída, se suspender a idéia de *público* como qualificativo para os fins das ações de Estado que melhor poderiam ser descritas – e nisso a trajetória de certos temas como sugerida nas coletâneas é sugestiva – enquanto *políticas governamentais*.

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 não redutíveis àquelas que estão definidas em termos jurídico e administrativos enquanto partícipes de administrações públicas nacionais. Pensamos aqui não apenas em ONGs e movimentos sociais, mas também em organismos multilaterais de fomento e de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. Isto implica em dizer que a *identificação de problemas sociais*, a formulação de *planos de ação governamental*, sua *implementação* e a *avaliação* de seus resultados se dão em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis, no entrecruzamento de amplos espaços de disputa, muitas vezes desconectados entre si em aparência. 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 tal racionalidade numa lógica fortemente marcada pela idéia de Estado Nacional. Parece-nos que cenários atuais e históricos nos levam a perceber o quanto as políticas de governos 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 em confronto participam dos jogos de poder que se estabelecem em torno do reconhecimento de um conjunto de relações sociais como matéria para intervenção de intervenção de governo, nomeá-las e se gerar um programa de ações sobre as mesmas, dotado de amplo reconhecimento social, com fundos estáveis que o suportem, com estratégias e táticas de ação acopladas. Os variados usos conceituais do termo *campo* em antropologia convergem na direção de uma

dimensão desses espaços que é particularmente significativa: o do conflito em termos de interesses, de significados, de retóricas, muitas vezes encobertos pela suposta homogeneidade lingüística, por um aparente horizonte comum de signos compartilhados.

Um segundo obstáculo que deve ser removido é o que induz a pensar uma antropologia das políticas públicas como um fim em si, e não como via de acesso e parte necessária de um estudo antropológico do Estado. Tal implica em dizer que precisamos nos defrontar com esse conceito, pensá-lo, recorrendo não apenas ao acervo de teorias antropológicas, mas também aos da sociologia, da ciência política, da história, da filosofia política, para dar-lhes outra feição, transformando-os em perguntas que gerem hipóteses e implicações possíveis sob a forma de respostas desde uma visada antropológica, notadamente no estudo das sociedades contemporâneas, de grande escala ou não, em suas múltiplas articulações com redes sociais globalizadas. É preciso ampliar as idéias que, por vezes, apressadamente são retiradas da obra de Weber pelo senso comum antropológico, que equaciona Estado a apenas a uma associação política com pretensões ao exercício e monopólio legítimo da violência dentro de um âmbito territorial específico.²⁸ É comum que ingenuamente (e despreparadamente) antropólogos afirmem 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 pesquisar do ângulo da Antropologia (cf. ABRAMS, 1988).²⁹ Acabam na velha chave da descrição “das políticas para os pobres” com um linguajar mais sofisticado aqui e ali. Trabalhar sistematicamente com a distinção operacional proposta por Abrams (1977) entre sistema-de-Estado (dentro dele a administração pública dita direta) e o Estado-como-idéia pode ser um instrumento fundamental para tratar o Estado como relação social capaz de capturar relações produtoras de assimetria e maximizá-las seja em nome do que for, inclusive da democracia, do bem-estar e da equidade.

O terceiro e último obstáculo que apontaremos aqui – e muitos outros existem que ficarão para serem apresentados em outros exercícios – é aquele que tem a ver com o poder imaginário da forma Estado nacional: precisamos nos esforçar cotidianamente de modo a reconhecer e ultrapassar a idéia de “O Estado” – e este “O Estado” é o Estado (mono)nacional – enquanto entidade existente de uma vez para todas, instalando-se inexoravelmente quando se declara que está criado um Estado nacional baseado no modelo liberal burguês democrata. Elias (2006), apontava o quanto esse conceito era penetrante e difuso destacando o quanto ele perpassava as noções-chaves da sociologia dominante naquele período,

e não cremos que, ao menos no discurso do senso comum político-intelectual, isto tenha mudado substancialmente. Para o caso brasileiro, Reis (1998) mostra-nos 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, tratando essas questões do ângulo dos processos de formação de Estado no Brasil). Tão mais isso é importante quando lidamos com intervenções governamentais voltadas para a garantia da diversidade sócio-cultural, ou para a redução das desigualdades sociais, em que a idéia de *nação* torna-se matéria de discussões futuroológica entre intelectuais e ativistas, pretenciosamente prescritivas dos contornos da sociedade e do Estado, pensando-se as intervenções governamentais como *políticas públicas* com uma capacidade de racionalmente efetivar-se, ainda que gerando efeitos indesejados.

Assim, temos, por opção, procurado olhar tais relações em movimento e em transformação, do ângulo privilegiado dos estudos sobre processos de formação de Estado como em fluxo histórico contínuo, em que as formas que surgem como idéia de Estado não correspondem necessariamente às formas do sistema de Estado e suas ações, e vice-versa. Isso tem propiciado tratar as políticas públicas como parte desse processo do “fazer-se Estado”, maleável, mutável, configuração plástica e escorregadia. Em tal concepção os centros simbólicos e de exercício de poder não necessariamente coincidem e operam racionalmente, e toda a panoplia dos múltiplos exercícios de poder contidos num certo território definido como soberano, têm tanta importância quanto os pequenos e grandes rituais, os jogos lingüísticos cotidianos, as crenças pelos quais a *cives* se faz *polis*. Ou como diz Steinmetz (1999, p. 8-9)

O que, dessa forma, está entendido como Formação do Estado (*state formation*)? O estudo da formação do Estado é inerentemente histórico, porque está focado na criação de Estados duráveis e nas transformações das características estruturais básicas destes Estados. Algumas vezes, a formação do Estado é compreendida como um momento mítico inicial em que organizações hegemônicas fortemente centralizadas foram criadas no interior de um dado território. Todas as ações que se seguiram essa época originária são então descritas como ‘policymaking’ e não como Formação do Estado. Entretanto, Estados nunca são formados de uma vez por todas. Seria mais proveitoso considerar a Formação do Estado como um processo contínuo de mudança estrutural e não como um evento singular no tempo. Características estruturais de Estados envolvem todo um conjunto de regras e instituições que estão enredadas na construção e execução de políticas (*policies*)[...] O que sugere que contraste usual entre Formação do Estado e “*policymaking*” é muito mais uma questão de estudos transversais versus

longitudinais, do que uma bem estabelecida distinção entre objetos teóricos. Seria mais adequado dizer que políticas (*policies*) que afetam a estrutura mesma do Estado fazem parte do processo corrente de Formação do Estado. Uma política de mudança estrutural seria aquela que altera o Estado, no modo em que sistematicamente afeta a produção de políticas (*policies*) subseqüentes; uma estrutura de reprodução política expressa e afirma uma forma de Estado existente (Grifos do autor, tradução nossa).

Em termos de pesquisa propriamente dita, surgiram diversos esforços de estudo da política no Brasil contemporâneo ao longo dos anos 1990, em especial em sua segunda metade. Referimo-nos aqui aos trabalhos realizados, por exemplo, pelo *Núcleo de Antropologia da Política* (PRONEX-NUAP), que reuniu perspectivas analíticas desenvolvidas por Moacir Palmeira (MN-UFRJ), Mariza Peirano (Dan-UnB) e César Barreira (UFCE), com a importante participação e os trabalhos de Beatriz Heredia (IFCS-UFRJ), Carla Costa Teixeira (DAN-UnB), Marcos Otávio Bezerra (UFF) e José Sergio Leite Lopes (MN-UFRJ), Odaci Luiz Coradini (UFRGS) dentre muitos outros.³⁰ Outras abordagens têm se dado em instituições como a UFPR, com o trabalho de Ciméa Beviláqua, sobretudo, na UFSCAR, com o trabalho de Piero de Camargo Leiner, ambos egressos da USP, com pesquisadores da qual mantêm vínculos de interlocução por meio do Núcleo de Antropologia Urbana (NAU). Alguns de seus desenvolvimentos podem melhor ser conhecidos na proposta de uma “antropologia do Estado”, idéias que têm se refletido em publicações propositivas de linhas analíticas, em etnografias e na realização de grupos de trabalho nas Reuniões de Antropologia do Mercosul e na Reunião Brasileira de Antropologia (BEVILÁQUA; LEINER, 2000).³¹ De ângulos aproximados a esses esforços, pesquisadores vinculados ou Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED-MN-UFRJ), têm investido em estudos dos intervenções governamentais. Isto tem sido feito por meio de etnografias instituições e organizações, exercícios e dispositivos de poder, como forma de produzir uma análise antropológica – isto é, marcada pela etnografia de situações, rituais, fontes escritas desde situações localmente circunscritas e/ou organizações delimitadas – de *políticas públicas*, expressão tomada do senso comum político-intelectual para ser problematizada, pensada. A proposta é tomá-las como uma via de acesso a uma análise dos processos de formação de Estado, abandonando-se os marcos estritos do Estado nacional e considerando-se fenômenos como a chamada cooperação técnica internacional para o desenvolvimento enquanto

vetores desses processos, marcando a dissolução dos limites jurídicos da soberania como balizas das análises das intervenções de Estado.³²

O antropólogo e as políticas públicas: observações finais desde o campo do reconhecimento dos direitos indígenas

Estas observações são tão mais importantes se considerarmos, do ponto de vista da proposta deste texto, o que pensamos estar fazendo quando atuamos no cenário governamental e com quais instrumentos enfrentamos as políticas governamentais e os processos de formação de Estado que lhe são subjacentes. Vale aqui retomar o cenário dos anos 1990 e ver como a progressiva ampliação dos processos de reconhecimento de direitos culturalmente diferenciados – no caso aqui os processos de reconhecimento dos direitos assegurados pela Constituição de 1988 aos povos indígenas.

Na década de 1990 as fontes financiadoras internacionais e a cooperação técnica para o desenvolvimento, na esteira das demarcações de terras indígenas na Amazônia, direcionaram recursos primordialmente para iniciativas locais e aplicadas, desenvolvidas por ONGs, e organizações indígenas. É bastante evidente que o saber disciplinar que, de modo mais ou menos difuso, embasou essas ações aos diversos problemas envolvidos na implementação de novos padrões de relacionamento entre povos indígenas, Estado e terceiro setor tem sido, desde então, a Antropologia Social, uma produção, sobretudo, das universidades por meio das pós-graduações, num primeiro momento.

Durante certo período houve uma maior ênfase em financiar projetos de ação direta sediados em ONGs, assumindo estas funções de intervenção governamental, muitas vezes sem avaliações conseqüentes e plausíveis pelos financiadores de seus resultados. Em momentos mais recentes afirmaram-se as necessidades de sistematização e de divulgação dos conhecimentos existentes, de sua institucionalização por meio de processos de treinamento que preparem quadros profissionais capazes de suprir demandas das novas formas de ação indigenista, tendo as sociedades indígenas e suas organizações como seus interlocutores privilegiados. Trata-se de *empoderar* os povos indígenas e para isso é preciso que se reconheça alguém portador do conhecimento necessário a fazê-lo. Em suma, esboça-se, ao menos imaginariamente, outro padrão de assimetrias,

outra idéia de Estado. Em termos práticos, reconhece-se que não basta simplesmente contar com biólogos, engenheiros florestais, ecólogos, técnicos agrícolas, advogados ou médicos assessorados por antropólogos trabalhando em uma equipe, ou criar “novas” sub-especialidades em Antropologia, e cursos voltados para elas. É necessário sistematicamente criar disposições práticas para o entendimento dos povos indígenas baseado no diálogo intersocietário. Em paralelo, nos anos 1990 as ONGs progressivamente ganhariam foros de maior profissionalização, perdendo o viés militante em sua maioria, e adquirindo, por vezes, as feições de lobistas.

Com essas referências queremos enfatizar dois pontos: em primeiro lugar, há hoje um consenso de que as formas de intervenção do Estado junto aos povos indígenas devem ser balizadas pelo conhecimento local. Reconhece-se que não se pode mais simplesmente propor e executar um planejamento geral, único, para todos os povos e comunidades indígenas no Brasil, uma política de Estado homogênea e generalizante concebida e executada desde Brasília, sem uma construção desde as bases, que desconheça desde sua formulação a sociodiversidade indígena, e a sociodiversidade brasileira em geral. Mas a verdade é que não temos nem conhecimento articulado nem espaços de formação para tanto. O divórcio entre o “mundo da prática” e o “mundo do pensamento”, falso em si mesmo, mas fortemente presente nas representações da antropologia brasileira em especial da Etnologia, mostra agora, mais que nunca, seus efeitos nefastos, pois os que intervieram ou intervêm desde ONGs não escreveram (e muitos continuam não escrevendo) sobre suas intervenções, nem refletiram analiticamente sobre elas. E os que o fizeram, com raras mas importantes exceções, não abordaram temas fora do marco do exotismo.

Em segundo lugar, não se pode mais agir sem resgatar, ou fomentar, um conhecimento acumulado, tecnicamente qualificado, que permita entender os processos étnicos em jogo em cada região do Brasil. De nada adiantam sofisticadas técnicas de zoneamento ecológico-econômico, de mapeamento participativo, de cultivo de espécies vegetais, de criação de espécimes selvagens em cativeiro etc., ou uma fetichização dos aspectos ecológicos, de acordo com uma agenda muitas vezes concebida nos países sede da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento, produtores de modelos e financiadores de intervenções, sem que sejam percebidas as dinâmicas sociais em que os povos e comunidades indígenas concretos estão envolvidos. Sem este tipo de percepção dos fenômenos étnicos, propiciada pela abordagem da Antropologia, dentre outras disciplinas, corre-se o risco de cair num tipo de tecnicismo estéril, e na engenharia social mais pueril.

Em que pese os esforços de antropólogos voltados para o estudo dos povos indígenas e destituídos deste tipo de representação mais simplista, e ligados à universidades como centros de produção, onde por sua vez não contam com os recursos comparáveis aos de ONGs profissionais para pesquisarem e atuarem com os povos indígenas, há uma ampla falta de conhecimentos de aspectos atuais da inserção dos povos e comunidades indígenas nas dinâmicas políticas locais, regionais e nacionais, em interação com instituições governamentais e/ou não-governamentais, com organismos de financiamento internacional (cooperação bilateral, multilateral, entidades filantrópicas etc.), bem como sobre as estratégias de participação política indígena crescente, pela via de suas organizações, da inserção política na vida política municipal e regional, ou na administração pública no nível federal. Em suma, sabe-se pouco da participação indígena nos processos de formação de Estado e na sua re-definição permanente. Tampouco sabemos muito sobre suas formas de organização para lidarem com transformações sociais cujas diretrizes são oriundas dos centros de poder decisório do país e do mundo globalizado, com ideais e metas que escapam aos indígenas, embora estes planos muitas vezes incorporem esses povos como supostas fontes de inspiração e alvos privilegiados de ação, com supostos instrumentos participativos. Quando se precisa implantar uma política de saúde, de educação ou de desenvolvimento sustentável com povos indígenas, descobre-se que, etnograficamente, sabe-se muito pouco sobre os problemas sociais cotidianos enfrentados pelas sociedades indígenas.

Sempre podemos restringir uma reflexão desta natureza a uma espécie de *mea culpa* antropológico, a um conjunto de acusações de desonestidade intelectual ou a uma infundável discussão sobre o que é e o que não é papel da ciência – da Antropologia em particular –, o porquê de não estarmos investindo mais seriamente nesses temas. Não queremos enveredar por aí. Antes de tudo valeria à pena lembrar que as pesquisas etnológicas são custosas – os financiadores sempre ficam surpresos com os custos das passagens aéreas no Brasil, de certo não inventados pelos índios nem pelos pesquisadores – em termos de financiamento, tempo e stress emocional.

Não há nem “especialistas” para cada uma das sociedades indígenas existentes no país, nem registros administrativos sobre elas. A Funai marcou-se pelo emergencialismo de suas ações e não escapou aos efeitos do regime sobre a tecnoburocracia. A maioria dos antropólogos que permaneceu na Fundação Nacional do Índio (Funai) não obteve títulos pós-graduados (pois no Brasil é preciso ter um título de mestre para ser reconhecido como antropólogo), muitos hoje aposentados, fizeram o que lhes era possível em condições muitíssimo adversas, e quando acumularam conhecimento em estado prático sobre numerosos aspectos

da vida indígena, sobretudo no tocante ao processo de regularização das terras indígenas, não tiveram como escrevê-los ou discuti-los com os povos indígenas.

O fato é que existem tarefas a serem cumpridas, muitas tendo se ampliado fora do âmbito da Fundação Nacional do Índio (Funai) com a quebra do monopólio tutelar, e necessita-se de pessoal para executar estas tarefas. Por exemplo, diante de recursos para numerosas identificações de terras indígenas, de levantamentos sócio-ambientais em profusão, da demanda por antropólogos em posições variadas da administração pública, lidando com questões candentes a exigirem preparo metodológico para subsidiar (ou realizar) tomadas de decisão rápidas, muitas vezes não se tem indivíduos com a formação acadêmica adequada: se a antropologia brasileira é pujante, são poucos os candidatos reais a etnólogos. Assim, quando profissionais com o perfil de “etnólogos aplicados”, em geral não têm o preparo necessário ao tipo de trabalho demandado em tarefas de intervenção social: eles precisam de um (pré) treinamento em questões éticas em situações de intervenção, de certa ampliação do conhecimento que têm do universo das ideologias em jogo nos mundos sociais com que se confrontarão, bem como de maiores conhecimentos sobre os mundos não-indígenas que interagem com os povos com que trabalharão. Isto é, minimamente deverá ser preparado para construir um mapa social de quem é quem, onde e quando, algo que as rotinas dos métodos participativos e da pesquisa de campo em antropologia política (como os estudos de redes e de conflitos, por exemplo) podem ensinar a produzir, quando estas rotinas mínimas são bem treinadas. São instrumentos básicos para perceber os enredamentos, que são partes essenciais do entramado estatal e da produção do efeito de Estado, para retomarmos idéias antes apresentadas.

No presente, um mercado de trabalho extra-universitário para o antropólogo se amplia, enquanto o universitário se retrai e redefine: passou o tempo em que podíamos não ver que existem demandas muito diferentes para o profissional em Antropologia do que aquelas compatíveis ao treinamento dirigido a deles fazer professores universitários – e dizemos professores e não pesquisadores, isto é, em geral reprodutores de conhecimento, e não produtores criativos. Passou, também, o tempo da arrogância, em que o jovem antropólogo, frustrado por estar “fora”, mas desejoso da “academia”, procurava transportar os modelos mais vibrantes das teorias antropológicas que aprendeu para, orgulhosa e infantilmente, aplicá-los *ipsis literis* às situações que precisa ajudar a compreender e subsidiar propostas de resolução, produzindo verdadeiros tratados de esoterismo em face de suas tarefas objetivas. Em consolo destes diríamos que seu “desterro” seria menor se, dispondo

dos instrumentos de nossa disciplina, conseguissem exercer no cotidiano a desnaturalização contínua que se pede do antropólogo em campo, fazendo de seu dia a dia como parte de um uma agência de Estado seu campo, com todas as rotinas a que se tem direito. Exercer o engajamento e a distância longe de casa é sempre mais fácil, num certo sentido.

Estamos também longe, ainda, das soluções oferecidas pela narrativa encantatória do que podemos chamar de “via da militância cidadã”: a suposição, bastante fantasiosa de que, por sermos cidadãos do mesmo país dos povos indígenas que estudamos, estaríamos em estado de “engajamento permanente”, o que nos permite, por princípio, ao estudarmos um tema localizado sobre uma sociedade indígena específica (ou grupo camponês), opinar sobre fenômenos e dinâmicas que se passam em escalas e domínios da vida social sobre o qual a formação do pesquisador é nenhuma. O uso vulgar do conceito de Estado por alguns renomados pesquisadores em Antropologia no Brasil, que sobre o mesmo pretendem às vezes discorrer, é um bom exemplo disso.

Mas se este é o tom dominante, é importante dizer, todavia, que existem numerosas experiências desenvolvidas por antropólogos, de dentro e de fora dos aparelhos de governo, graduados e pós-graduados, docentes ou não de universidades, que implicaram em práticas de fato inovadoras, em experiências instigantes, com resultados que representam avanços quanto a alguns dos temas desse número e outros que circundam questões vitais para as sociedades indígenas no Brasil. Muitas não foram escritas, outras estão em relatórios a agências financiadoras ou pequenos textos em encontros setoriais. Poucas foram matéria para reflexão em teses e dissertações, menos ainda foram publicadas sob quaisquer formas. Sem dúvida, a separação entre mundos, a ideologia da “militância cidadã”, a hierarquia objetivada nos jogos do *establishment* intelectual, no das ONGs e nas pautas de editoras e periódicos explica parte dessa não divulgação.

Algumas grandes alterações poderão surgir se começarmos por construir uma ponte entre os mundos que ficaram separados entre ONGs e universidades, entre o “militante” e o “pesquisador”, entre o que se entende por “índio”, imagem infletida por aspectos do efeito de Estado com que entendemos nosso país, e a vida social cotidiana dos povos indígenas no Brasil. Ao invés de um conjunto de estereótipos sobre o seu fazer profissional, a atitude do antropólogo em trabalhos “aplicados” deve ser a de um humilde “profissional do estranhamento”, atento à permanente reinvenção de assimetrias, que exercerá uma atitude dialógica, seja no interior da administração pública, seja debatendo com uma comunidade

indígena sobre as visões acerca da definição dos limites de seu território. Esse profissional exercerá seu *métier* negociando e traduzindo significados entre índios, advogados, agrônomos, engenheiros florestais, médicos e funcionários de variadas instituições estatais, “lendo” e gerindo os conflitos entre significados e entre segmentos sociais, que são inerentes à vida em sociedade. Sua tarefa será também gerar novas percepções do mundo social, registrando por escrito o conhecimento que gera permanentemente, e em diferentes suportes (texto, livro, foto, vídeo etc.), artefato político que todo texto é, e publicando-o. Creemos que aí está o plano inicial para a ponte entre mundos separados e para um assenhoreamento de nosso papel quando atuamos “fazendo Estado”, seja como produtores de conhecimentos e/ou ideologias, seja no exercício executivo de processos de intervenção: criar os mecanismos para mudar da mera sensação de estar “implicado” numa situação para a consciência de que, de um modo ou de outro, nunca estamos fora do campo da produção para o “aplicado”.

Notas

¹ Hoje são sete as áreas temáticas, sendo Eduardo Marques, da USP, o coordenador da área Estado e Políticas Públicas.

² Acerca das relações entre antropólogos, desenvolvimentismo e regime militar, do ângulo das questões referentes aos povos indígenas vale à pena consultar, Davies (1978), Pacheco de Oliveira (1987) e Almeida (1981).

³ Ver Barroso-Hoffmann (2007) sobre os direitos indígenas desde o ângulo de sua relação com o contexto norueguês no plano internacional; Salviani (2002) e Pacheco de Oliveira (2002a); sobre a relocação Colson (1971); Sigaud, (1986).

⁴ Mais uma vez a região Norte, e nela a Amazônia Legal (incluindo parte do Centro-Oeste, portanto), figurou como ponto importante na geografia dos estudos antropológicos, esboçando-se já o investimento acerca dos povos indígenas do Nordeste, através da investigação de Paulo Marcos Amorim sobre os Potiguara da Baía da Traição, pensados enquanto um campesinato, mais tarde desenvolvido com originalidade na UFBA. Lembremos, ainda, que a política indigenista foi, em tempos, uma seção das Reuniões Brasileiras de Antropologia.

⁵ Uma consulta cuidadosa às listas de dissertações e teses defendidas no PPGAS/Museu Nacional-UFRJ, na USP, no DAN/UnB e na UNICAMP poderiam demonstrar a amplitude dessas preocupações temáticas e das formas de problematizá-las. Não tencionamos, nesse momento, proceder a essa re-

leitura, esclarecendo que citamos mais emblemas que sistematicamente um conjunto de autores.

⁶ Um estudo dessa natureza é imprescindível para uma abordagem antropológica mais plena das políticas públicas, tanto quanto da adequada percepção das razões profundas – para além do já insistentemente denunciado compromisso da intelectualidade brasileira com os processos de construção da Nação – do estabelecimento de certos objetos como os legítimos de investigação antropológica em detrimento de outros. Sobre o já tão “denunciado” compromisso dos antropólogos com os processos de construção nacional no Brasil, veja-se o que há de melhor de nosso ponto de vista, isto é os trabalhos de Peirano (1981, 1992). Sobre temas próximos a este texto, da mesma autora, ver, dentre outros, Peirano, 2006.

⁷ Os sentidos de administração pública são inúmeros. Em seu verbete sobre a expressão, Politt (1996, p. 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 essa 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, p. 699) de modo contínuo e em estreita proximidade, das práticas da administração pública, tanto na dimensão cotidiana do fazer de incontáveis funcionários públicos quanto na de constante re-elaboração 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 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*.

⁸ A expressão *policy analysis* ganhou repercussão quando utilizada por Lasswell (1936) [traduzido para o português e publicado pela Editora da Universidade de Brasília em 1984].

⁹ É interessante destacar que boa parte do debate surgido em torno do que se convencionou chamar de *welfare state* nos anos pós II Grande Guerra procurava indicadores do estágio de desenvolvimento do capitalismo, olhando para a capacidade dos governos democratas em responder aos efeitos, ou 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 Swaam (1988), Ewald (1986), Rueschemeyer e Skocpol (1996), dentre muitos outros.

¹⁰ Cf. dois dos principais trabalhos de Lindblom (1959, 1979) nessa direção: *The Science of Muddling Through* e *Still Muddling, Not Yet Through*. Um exemplo deste tipo de movimento pode ser observado na trajetória e atuação de Robert McNamara – jovem economista da universidade da Califórnia – que no final dos anos de 1940 impulsionou a criação do que seria um dos primeiros think tanks a RAND Corporation formada por matemáticos, cientistas políticos, engenheiros, sociólogos dentre outros, que procurava através de ferramentas formuladas nos departamentos universitários orientar as tomadas de decisões da administração pública em relação a 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 Lowi (1987), no livro *La deuxième République des États-Unis, la fin du libéralisme*, Archibald chama a atenção para a presença com forte influência e constante nas dependências do Departamento de Estado dos grupos de interesse 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, p. 27). A própria idéia de think tank mereceria um capítulo especial em nossa análise, dada sua proliferação e capacidade de preparar as bases para transferência de valores, conceitos, crenças em escala global.

¹¹ 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, formando 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, C., 2006, p. 28).

¹² Esta parece ser uma das críticas a tipologia de Lowi sugeridas em algumas resenhas, principalmente por Melo (2002). Para outras variáveis, modelos e tipologias ver o trabalho de Frey (2000) e o de Souza, C. (2006).

¹³ Para a noção de classificadores da produção intelectual e uma análise do que operam ver Oliveira Filho (1987) e Castro Faria (2004). Segundo Miceli (1999): Os três volumes da série *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)* resultaram de uma iniciativa da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) que se viabilizou por meio do patrocínio da coordenação de aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes). Tendo-se iniciado na gestão de Elisa Reis e concluindo-se na gestão subsequente de Olavo Brasil de Lima Jr., na presidência da Anpocs, “tratava-se de um projeto inovador no campo da avaliação das ciências sociais. Em lugar de buscar critérios de interpretação de indicadores institucionais de desempenho (tempo de titulação, volume da produção acadêmica, grade curricular etc.), pretendia-se encomendar análises reflexivas a respeito da produção intelectual substantiva num conjunto de áreas temáticas relevantes, a serem desenvolvidas por uma equipe de cientistas sociais qualificados, eles mesmos especialistas reconhecidos por sua contribuição original e inovadora ao conhecimento desses objetos de estudo [...] Os cientistas sociais convidados a participar do projeto tiveram ampla liberdade para definir os recortes que lhes pareceram adequados e capazes de dar conta da substância intelectual das áreas temáticas sob sua chancela” (MICELI, 1999, p. 9-10, grifos nossos). Este tipo de empreendimento em si mereceria uma análise cuidadosa do ponto de vista de uma antropologia e de uma sociologia da produção intelectual, já que sabemos perfeitamente, com Bourdieu (1982, p. 149-161) do poder das classificações e da luta em torno delas. No caso é tão mais importante refletir nesta direção em especial considerando-se as simultâneas “chancela” da Anpocs a essas versões de certos campos temáticos, e a “ampla liberdade” dos autores escolhidos para terem esta liberdade. Isto é, representações em certos casos muito particulares foram investidas da dimensão de oficiais, de representações do establishment institucionalizado, numa espécie de sùmula das versões dos estabelecidos. Um exercício interessante seria confrontar a série toda com outros esforços classificatórios e legisferantes 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).

¹⁴ “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, se confunde, em larga medida, coma 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, os 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 socialbrasileira para a questão do papel do Estado” (MELO, 1999, p. 60). Sem discordar integralmente de melo, pensamos que aqui – e no texto do autor – uma reflexão mais acurada (que na ciência política parece

– só parece – estar plenamente resolvida) acerca do conceito de Estado, onde a incorporação de idéias antropológicas e sociológicas poderiam ampliar consideravelmente o espectro e a acuidade da reflexão. Voltaremos a isso adiante neste texto.

¹⁵ 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 sempre de fora de sua regência sentimentos e experiência vivida. Como 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.

¹⁶ 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 dessa vertente, temas como “burocracia”, “corporativismo”, “autoritarismo” (MELO, 1999, p. 69-70). Na década de 1980 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. Melo, 1999, p. 71-80). No final da década de 1970 Melo destaca que a produção também se volta para as relações entre “Estado e políticas sociais”. Esta temática volta-se para a 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, então a operar com o *modus perandi* “do Estado”. A “questão democrática” entra como uma chave importante de análise (cf. p. 80-83), o que, para Melo, expressaria uma 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).

¹⁷ Esta visão também é encontrada em outros textos (SOUZA, 2003; ARRECTHE, 2003).

¹⁸ Os textos foram apresentados 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*.

¹⁹ Em 1983 foi criado o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas no âmbito da Anpocs, três anos depois na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) foi instituída uma Sessão temática (ST) intitulada *políticas públicas*.

²⁰ O texto de Elisa Pereira Reis foge, na qualidade de debatedora crítica, ao registro do que seja o teórico como apresentado nos demais textos, chamando

atenção e esmiuçando algumas que poderiam ser as questões-chave no estudo das políticas públicas desde o ângulo da ciência política, colocando em cheque algumas chaves que ficam na esfera do “debate fácil”, destacando as alterações profundas vividas na contemporaneidade que deveriam fazer com que categorias-chave como 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, p. 12).

²¹ Do mesmo período que o texto de Nader, é a ainda hoje influente coletânea organizada por Asad (1973), abordando a relação entre Antropologia e colonialismo de modo denso e pouco simplista.

²² Muitos outros autores podem nos lembrar 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 desde a 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*, 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.

²³ 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 desde os profissionais vinculados à *Society for Applied Anthropology*.

²⁴ Desnecessário chamar a atenção para o papel influente nesse mesmo período de *Imagined Communities*, de Benedict Anderson. Uma consulta aos títulos, assim como de seus autores, de suas bibliografias e formação intelectual reunidos na coleção *Princeton Studies in Culture/Power/History*, organizada por Sherry B. Ortner, Nicholas B. Dirks e Geoff Eley seria bastante elucidativa de alguns desses diversos desenvolvimentos que se entrecruzam. Dentre alguns deles, além do livro de Arturo Escobar, já citado, podemos encontrar *A place in history: 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 (2007) 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 e Rial (2006); em Trajano Filho e Ribeiro (2004), mas, sobretudo, em Pacheco de Oliveira (2004), e indiretamente em O’dwyer (2002).

²⁵ Consideramos que tais coletâneas nos servem de índices, menos que sejam textos com caráter de fundadores de uma discursividade própria em que pese algumas pretensões nessa direção.

²⁶ “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?”

²⁷ No contexto da antropologia francesa, são exemplos até certo ponto muito ligeiros, os trabalhos de Abelès (2001, 1992, 1989), ou os de antropólogos voltados à cooperação internacional, sediados no Institut de recherches pour le développement, para citar alguns poucos, ou ainda a etnografia de Latour (2002), *La fabrique du droit*, um estudo etnográfico do conselho de Estado na França.

²⁸ Nesse sentido, julgamos importante ressaltar algumas idéias apresentadas por George Steinmetz, em texto introdutório a uma coletânea que coliga textos importantes e cruza temas que foram mantidos por longo tempo apartados em grande medida – cultura e formação de Estado – podem ser úteis para nos colocar algumas dessas questões: “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, p. 8).

²⁹ Timothy Mitchell, em texto reproduzido na coletânea organizada por Steinmetz, chama-nos a atenção para o fato de que “The state is an object of

analysis that appears to exist 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, p. 76). Governança (governance) passou a termo no linguajar de teorias variadas que se aplica ao exercício do poder em contextos institucionais muito variados, onde 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 dever de prestar contas (medida do grau de influência que os governados exercem sobre os governantes); legitimidade (o direito que quem governa tem de exercer poder e coerção sobre quem é governado e o quanto se o percebe como sendo corretamente exercido) e transparência, que supõe a existência de mecanismos pelos quais as tomadas de decisão dos governantes sejam tornadas de acesso público.

³⁰ Para breves informações acerca do NUAP, acesse: <<http://www.ppgasmuseu.etc.br/museu/pages/nucleos.html>>. “O Núcleo de Antropologia da Política (NuAP) foi fundado em 1997. Sediado no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional, na atualidade o NuAP reúne 26 pesquisadores de várias instituições do país, articulados em torno do projeto Uma Antropologia da Política: rituais, representações e violência, com suporte do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX). O objetivo geral do projeto é 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 articulam três dimensões-chave da antropologia da política: o estudo de rituais da política, de representações da política, e da violência na política”. Para ver suas publicações acesse o site: <http://www.ppgasmuseu.etc.br/museu/pages/nuap_publicacoes.html>.

Os pesquisadores citados no corpo do texto foram alguns daqueles que mais diretamente se enfrentaram mais diretamente com questões relativas ao Estado, de ângulos variados, sendo seus trabalhos especialmente importantes nessa discussão.

³¹ Outras informações relevantes para se perceber de que ângulo o Estado nas sociedades contemporâneas é enquadrado nessa vertente podem ser localizadas em: <<http://www.n-a-u.org/indexb.html>>.

³² Ver <www.laced.etc.br>. Ver, em particular, Souza Lima (2003), Ramos (2006) e Vianna (1999). É importante destacar que estudos analisando organizações estatais precedem em muito estes esforços como o estudo de João Pacheco de Oliveira sobre o processo administrativo de regularização de terras indígenas, em que o autor propunha uma etnografia dos processos sociais envolvidos no estabelecimento das terras indígenas no Brasil, dirigindo “sua atenção não para os códigos culturais específicos que definem as necessidades e as reivindicações das populações nativas, mas para os processos jurídicos, administrativos e políticos pelos quais o Estado é levado a reconhecer determinados direitos dos índios à terra” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998, p. 17), de 1983, que se desdobraria na brilhante análise situacional contida em Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai, escrito em conjunto com Alfredo Wagner Berno de Almeida, datado de 1985, ambos republicados na coletânea Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes colonialismo Brasil contemporâneo, em 1998. Outros exemplos são Souza Lima (1987, 1995). É importante destacar que, somando situações muito distintas como as de assessorias, intervenções éticas, e pesquisas acadêmicas (não necessariamente separadas), ainda no contexto da ditadura, e para além das práticas (não menos importante) de denúncia, alguns trabalhos procuraram enfrentar com um viés simultaneamente crítico em termos sociais e cientificamente analíticos, intervenções governamentais situadas além da área das chamadas políticas sociais. Trabalhos como os de Ligia Simonian, sobre a política de terras indígenas, sobretudo no Rio Grande do Sul, (1981); os de Alfredo Wagner Berno de Almeida sobre o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (Getat), (1984, 1985) e o Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas (Gebam), (1983), dentre muitos outros poderiam ser arrolados.

Referências

ABELÈS, Marc. *Jours tranquilles en 89: ethnologie politique d'un département français*. Paris : O. Jacob, 1989.

ABELÈS, Marc. *La vie quotidienne au parlement européen*. Paris: Hachette, 1992.

ABELÈS, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Étude Poche, 2001.

- ANDERSON, Benedict. **Imagined communities**. London; New York: Verso, 1983.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. O Getat e a arrecadação de áreas rurais como terra devoluta. **Estudos Paraenses**, Belém, v. 55, p. 1-32, 1984.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Getat: Segurança Nacional e o revigoramento do poder regional. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 24-41, 1981.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. O Gebam e a expansão camponesa. **A Amazônia Brasileira Em Foco**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 59-66, 1983.
- ARCHIBALD, Gail. Lês etats-unis et l'unesco 1944-1963. In: **Les rêves peuvent-ils résister à la réalité des relations internationales?**. Paris : Publications de la Sorbone, 1993.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Bibliográfico**, Anpocs, Rio de Janeiro, n. 39, 1995, p. 3-40. 1998.
- ASAD, Talal. Introduction. In: _____. (Ed.). **Anthropology & the colonial encounter**. New York: Humanities Press, 1973. p. 9-38.
- BEVILÁQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 43, n. 2 , 2000. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7012000000200006&lng=in&nrm=iso&tlng=in>. Acesso em: 24 maio 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Décrire et prescrire: les conditions de possibilité et lês limites de l'efficacité politique. In: _____. **Ce que parler veut dire. L'économie dès échanges linguistiques**. Paris: Fayard, 1982. p. 149-161.
- BRAMAN, Sandra. **Communication researchers and policy-making**. MIT press Sourcebooks, 2003.
- BRUNER, Edward M. Ethnography as narrative. In :TURNER, Victor W. ; BRUNER, Edward M. (Ed.). **The anthropology of experience**. Urbana; Chicago: The University of Illinois Press, 1986. p.139-155.
- CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 337-359, 1996.
- CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CHEATER, Angela (Ed.). **The anthropology of power: empowerment and disempowerment in changing structures**. London; New York: Routledge, 1999, p. 1-12.

CLIFFORD, James; MARCUS, George E. (Ed.). **Writing culture: the poetics and politics of ethnography**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1986.

COLSON, Elizabeth. **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, 1971.

DAVIES, Shelton H. **Vítimas do milagre**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latinoamericana recente de reformas e programas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DURHAM, Eunice R. A pesquisa antropológica com populações urbanas: problemas e perspectivas. In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.). **A aventura antropológica**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

ELIAS, Norbert. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: _____. **Escritos & ensaios: Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006. p. 153-165.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

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

FARIA, Carlos Aurélio P. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FERGUSON, James. **The anti-politics machine: “development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho**. Minneapolis; London, University of Minnesota Press.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

GARCIA Jr, Afrânio Raul. O Brasil como representação. **Comunicação**, n. 6, 1981.

GEERTZ, Clifford. **Negara: the theatre state in nineteenth-century Bali**. Princeton: Princeton University Press, 1980.

GRILLO, Ralph. Applied anthropology in the 1980s: retrospect and prospect. In: GRILLO, Ralph; REW, Alan (Ed.). **Social anthropology and development policy**. London; New York: Tavistock Publications, 1985. p. 1-36. (ASA Monographs, 23).

- GROSSI, Miriam Pillar; TASSINARI, Antonella; RIAL, Carmen. **Ensino de antropologia no Brasil: formação, práticas disciplinares e além-fronteiras**. Blumenau: nova Letra, 2006.
- HARRISON, W. Política (policy). In: SILVA, Benedito (Ed). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1987.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.
- LASSWELL, Harold D. **Política. Quem ganha o quê, quando e como?** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.
- LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: BRAMAN, Sandra. **Communication researchers and policy-making**. MIT Press Sourcebooks, 2003.
- Latour, Bruno. **La fabrique du droit: une ethnographie du conseil d'État**. Paris: La Découverte, 2002.
- LINDBLOM, Charles . The science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.
- LINDBLOM, Charles. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, 1979.
- LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, n. 16, p. 677-715, 1964.
- LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **BIB**, n. 38, p. 3-14, 1994.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, n. 32, p. 298-310, 1972.
- MARCUS, George E. **Elites: ethnographic issues**. New México: University of New México Press, 1983.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. (v. 3).
- MENY, Y; THOENIG, J. C. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1989.
- MICELI, Sergio. Apresentação. In: _____. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. (v. 3).
- MITCHELL, Timothy. Society, economy and the state effect. In: STEINMETZ, George. (Ed.). **State/Culture: state-formation after the cultural turn**. New York: Cornell University Press, 1999. p. 76-97.
- MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.
- NADER, Laura. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: HYMES, Dell (Ed.). **Reinventing anthropology**. New York: Random House, 1972.

- O'DWYER, Eliane Cantarino. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. In: _____. (Org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002. p 13-42.
- ORTNER, Sherry B. Uma atualização da teoria da prática. In: In: GROSSI, Miriam Pillar; ECKERT, Cornelia; FRY, Peter Henry. (Org.). **Conferências e diálogos: saberes e práticas antropológicas**. Blumenau: Nova Letra, 2007. p.19-80. (25. Reunião Brasileira de Antropologia).
- ORTNER, Sherry B. Poder e projetos: reflexões sobre a agência. In: GROSSI, Miriam Pillar; ECKERT, Cornelia; FRY, Peter Henry. (Org.). **Conferências e diálogos: saberes e práticas antropológicas**. Blumenau: Nova Letra, 2007. p.19-80. (25. Reunião Brasileira de Antropologia).
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. O Projeto Tukuna: uma experiência de ação indigenista. In: _____. **Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil**. São Paulo: Marco Zero; Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1987.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Ed.). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria; LACED-Museu Nacional-UFRJ, 2002a. p.105-119. (v. 3)
- PACHECO DE OLIVEIRA, João, (Ed.). **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. O antropólogo como perito: entre o indianismo e o indigenismo. In: L'ESTOILE, B; SIGAUD, L.; NEIBURG, F. **Antropologia, impérios, nações**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002b. p. 253-277.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João. Pluralizando tradições etnográficas: sobre um certo mal-estar na antropologia. In: LANGDON, Esther Jean; GARNELO, Luiza (Org.). **Saúde dos povos indígenas: reflexões sobre uma antropologia participativa**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2004. p. 32.
- PEIRANO, Mariza. **The anthropology of anthropology: the Brazilian case**. 1981. PhD (Dissertation in Anthropology). Harvard University, Cambridge.
- PEIRANO, Mariza. **Uma antropologia no plural: três experiências contemporâneas**. Brasília: EdUnB, 1992.
- PEIRANO, Mariza. 'Sem lenço, sem documento': cidadania no Brasil. In: _____. **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- PEIRANO, Mariza. A lógica dos documentos. In: _____. **A teoria vivida e outros ensaios de antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

POLLIT, Christopher. Public administration. In: KUPER, Adam; KUPER, Jessica. **The social sciences Encyclopedia**. London; New York: Routledge, 1996. p. 699-700.

RAMOS, Jair de Souza. **O poder de domar do fraco: formação de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional**. Niterói: EDUFF, 2006. 284 p.

REIS, Elisa P. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. In: _____. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

RIST, Gilbert. **The history of development: from Western origin to global faith**. London: Cape Town; New York: Zed Books: UCT Press, 1999.

RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **States, social knowledge, and the origins of modern social policies**. Princeton: Princeton University Press. New Jersey: and Russell Sage Foundation, 1996.

SAID, E. W. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SAID, E. W. **Culture and imperialism**. New York: Alfred A. Knopf, 1993 . p. 3-61.

SALVIANI, Roberto. **As propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos de desenvolvimento geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica**. 2002. Dissertação (Mestrado em Antropologia)-PPGAS-MN-UFRJ, Rio de Janeiro.

SHORE, Chris; WRIGHT, Susan (Ed.). **Anthropology of policy**. Critical perspectives on governance and power. London; New York: Routledge, 1997.

SIGAUD, Lygia. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos : as barragens de Sobradinho e Machadinho. **Comunicação**, Rio de Janeiro.116 p. 1986.

SIMONIAN, Lígia Teresinha Lopes. **Terra de posseiros: um estudo sobre as políticas de terras indígenas**. 1981. 209 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) -PPGAS/MN-UFRJ, Rio de Janeiro.

SMALLWOOD, F; NAKAMURA, R. **The politics of policy implementation**. N.Y.C.: St. Martins Press, 1980.

SOCIETY FOR APPLIED ANTHROPOLOGY. Site. Disponível em: <www.sfaa.net>. Acesso em: 25 maio 2008.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de Souza. Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João, (Ed.).

Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil. Rio de Janeiro: EdUFRJ; São Paulo: Marco Zero, 1987.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz:** poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de Souza. Introdução: Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo. In: _____. (Org.). **Gestar e gerir:** estudos para uma antropologia da administração pública. Rio de Janeiro: Nuap; Relume-Dumará, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 5, 2003.

STEINMETZ, George. Introduction: culture and the state. In: _____. (Ed.). **State/Culture.** State-formation after the cultural turn. New York: Cornell University Press, 1999, p.1-49.

SWAAN, Abram de. **In care of the State:** health care, education and welfare in Europe and the USA in Modern Era. New York: Oxford University Press, 1988.

TRAJANO FILHO, Wilson; RIBEIRO, Gustavo Lins. **O campo da antropologia no Brasil.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2004.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. **O mal que se adivinha:** polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 198 p.

WHITE, Hayden. The value of narrativity in the representation of reality. **Critical inquiry.** v. 7, n.1, 1980.

WRIGHT, Susan. Culture in anthropology and organizational studies. In: _____. (Ed.). **The anthropology of organizations.** London; New York: Routledge, 1994, p.1-31.