

Jose Renato Sant'Anna Porto¹

*Uma analítica do poder para as políticas
públicas: Foucault e a contribuição da
Anthropology of Public Policy*

Introdução

Este trabalho tem como intuito avançar em novas possibilidades para a análise de políticas públicas a partir de discussões relacionadas à dimensão do poder. O foco central deste exercício consiste em apresentar uma vertente ainda pouco explorada no contexto brasileiro, denominada *Anthropology of Public Policy*, que tem no pensamento de Michel Foucault um importante referencial para a interpretação das distintas dimensões que emergem da prática das políticas públicas.

Como se sabe, são inúmeras as correntes de pensamento existentes e que influenciam a literatura brasileira a respeito da análise de políticas públicas, mas nem todas elas conferem à dimensão política o mesmo *status*. Romano (2009), em um intenso exercício de mapeamento das principais correntes interessadas na “política das políticas públicas”, oferece um ponto de partida bastante consistente para as pretensões deste trabalho, apresentando e debatendo correntes importantes como, por exemplo, as abordagens centradas nas redes de políticas públicas, na permeabilidade do Estado (MARQUES, 2000) e na perspectiva que confere às ideias um papel central na análise das políticas públicas, intitulada como abordagem cognitiva (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2012).

Não objetivando traçar o mesmo percurso de revisão realizado por Romano, o intuito deste artigo é apresentar um novo referencial de

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA/UFRRJ, Brasil. E-mail: jreporto3@gmail.com.

análise, também centrado na dimensão política das políticas públicas, mas oriundo de um linhagem antropológica de interpretação. Como principais expoentes desta recente perspectiva analítica, podemos citar os trabalhos editados por Cris Shore e Susan Wright, em especial os textos contidos nos livros *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* (1997) e *Policy World: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power* (2011), bem como o artigo intitulado *Toward an Anthropology of Public Policy* (2005), sendo este último escrito por Shore em parceria com Stacy Lathorp, Janine Wedel e Gregory Feldman², autores que também vem se esforçando para construir e estruturar tal perspectiva analítica³.

Como dito, os textos citados são inspirados em grande medida no pensamento de Michel Foucault e trazem uma série de *insights* inovadores no que diz respeito à dimensão do poder nas políticas públicas. A partir da complexidade conferida por Foucault, em especial às discussões sobre poder e governo, outros planos de observação são apontados como possibilidades de interpretação das políticas públicas, não só na sua concepção e constituição, mas também em seu funcionamento e em seu papel de construção de “mundos da política pública”. Configura-se, no caso, uma espécie de *analítica do poder*, para usar um termo do próprio Foucault, para a análise das políticas públicas.

A título de organização das ideias neste artigo, primeiramente será feita uma tentativa de revisão do projeto metodológico de Michel Foucault acerca de questões que nos interessam diretamente neste artigo, como, por exemplo, os debates sobre o poder, sobre o Estado e suas variadas formas de expressão. Esta primeira seção tem como intuito contextualizar a proposta teórica foucaultiana e permitir uma compreensão mais acurada a respeito de como o autor discute alguns temas que podem estar mais diretamente relacionados à interpretação contemporânea das políticas públicas, mesmo que isso requeira algumas digressões mais longas no pensamento de Foucault. Em seguida será apresentada a perspectiva analítica que orienta a chamada

² Janine Wedel e Gregory Feldman são cofundadores do IGAPP – *Interest Group for the Anthropology of Public Policy*, um grupo de estudo e pesquisa que vem buscando consolidar a produção acadêmica sobre políticas públicas a partir de uma abordagem antropológica. (<https://sites.google.com/site/aaagapp/>)

³ No caso brasileiro, as poucas experiências de utilização deste referencial se relacionam aos trabalhos de alguns antropólogos, com destaque para o texto de Antônio Carlos Souza Lima (2008) cujo título é *Política(s) Pública(s)*.

Anthropology of Public Policy, de modo a esclarecer as principais categorias de análises e as ideias que estruturam essa experiência recente de estudo das políticas públicas. Por fim, serão tecidos alguns breves comentários finais acerca das possibilidades e das potencialidades analíticas da abordagem apresentada para a produção acadêmica no que tange às políticas públicas.

O poder e o Estado na visão de Michel Foucault: caminhos para repensar as políticas públicas?

O intuito de mobilizar a contribuição teórica de Michel Foucault neste artigo está relacionado ao objetivo de discutir as relações de poder e a própria ideia de poder a partir de uma abordagem distinta das que influenciam e inspiram hoje as análises de políticas públicas, abrindo espaço para questões e interpretações não muito usuais no contexto brasileiro. Embora discussões abordadas por algumas perspectivas de análise também tangenciem as temáticas trabalhadas nas discussões realizadas sob a égide foucaultiana, como, por exemplo, a produção de discursos (RADAELLI, 2006), os significados e narrativas (YANOW, 1996), a experiência (LEJANO, 2006), a produção de ideias (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2012), a organização das redes de relações políticas (MARQUES, 2000), e mesmo as estratégias e instrumentos de ação política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2009), tais debates não estão necessariamente relacionados à abordagem teórico-metodológica proposta por Foucault acerca dessas questões, o que, como veremos, resulta em uma conotação bastante diferenciada às discussões sobre poder, políticas públicas e governo.

Nesse sentido, a proposta aqui é apresentar, mesmo que de uma maneira sintética, alguns elementos da contribuição teórica de Foucault que se configuram como pontos em potencial para o debate sobre a dimensão política nas políticas públicas. Cabe salientar que a seleção dos temas e das entradas para interpretação do poder não guardaram relação direta com a classificação mais geral acerca dos diferentes “tipos de poder” organizada por Foucault, a saber: poder de soberania, poder disciplinar e poder de segurança. Correndo o risco de uma montagem equivocada e esquemática através da aproximação de elementos que, embora apresentem conexões possíveis, não foram assim pensados por Foucault, o que esta proposta pretende é aglutinar elementos para a reflexão do poder em uma perspectiva analítica que dialogue com a dimensão da análise de políticas públicas e que remonte o *background* teórico no qual se ancora a vertente *Anthropology of Public Policy*, a qual será apresentada na seção seguinte.

A analítica, os dispositivos e as tecnologias de poder

Uma das várias vias de análise por meio da qual Foucault empreende sua interpretação acerca do poder é a investigação das práticas cotidianas e naturalizadas através das quais o poder se expressaria. Nesse sentido, pergunta-se sobre como tais práticas emergem, são postas em funcionamento e passam por processos de naturalização em contextos determinados? Como as práticas, no sentido também de comportamentos específicos, de procedimentos de operacionalização das coisas, de padrões e de modos de organização e gestão, são constituídas e incorporadas em determinados meios (por exemplo, no âmbito da gestão de políticas públicas)?

A partir de problematizações como essas, Foucault entende que tal processo de constituição disso que estamos chamando genericamente de “práticas” é produto de relações de poder, e são também, e ao mesmo tempo, os elementos que retroalimentam essas mesmas relações de poder. Nesse sentido, num movimento de “politização” dessas práticas normalizadas pelo cotidiano, a questão sofre um processo de translação, partindo de uma interrogação das práticas somente como elementos operacionais e instrumentais, e ancorando a reflexão nas práticas como instrumentos e expressões do poder. Assim, a reflexão modifica-se e torna-se necessária uma indagação mais geral acerca de “como” o poder é posto em prática.

Para Foucault (2010), a dimensão substancial da análise política está centrada justamente no “como” o poder se expressa. Começar a análise pelo “como” é indicar a necessidade de descrição do poder em suas dimensões práticas e cotidianas, em como o poder se expressa, nas extremidades e nas suas capilaridades. Assim, o procedimento de análise do poder remete à ideia de um inquérito acerca das práticas cotidianas. Nas palavras do autor (2010, p. 13), verificamos claramente essa opção metodológica centrada na análise do “como”:

“O que é o poder? Ou melhor – porque a pergunta “o que é o poder?” seria justamente uma questão teórica que coroaria o conjunto, o que eu não quero – o que está em jogo e determinar quais são, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, esses diferentes dispositivos de poder que se exercem em diferentes níveis da sociedade, em campos e com extensões tão variadas”.

A discussão sobre o poder no pensamento de Foucault também coloca em xeque a ideia de *secundarização*, ou melhor, a ideia de sub-

missão das relações de poder com outras esferas, como, por exemplo, a dimensão econômica, a qual é muitas vezes utilizada como meio através do qual se explicam as relações de poder ou mesmo como resultado final onde o poder se materializa e ganha forma. Foucault não descarta a possibilidade do poder ter sobreposições ou estar conectado com a estrutura de organização econômica, mas é contundente ao enfatizar que tal associação não pode ser tomada como um *a priori* analítico. Para o autor, caso exista relação entre economia, direito, família, sexualidade, etc., e a dimensão política, essa “*não seria da ordem da subordinação (...) mas de uma outra ordem que se trataria precisamente de revelar*” (2010, p. 14)

Nesse sentido, revelar tal ordem significaria descrever as regras instituídas, os efeitos das mesmas sobre o comportamento dos indivíduos, os potenciais limitadores e organizadores das convenções, as técnicas e os instrumentos de governo e controle que assumem posição central nessa forma de perceber o poder. Assim, Foucault confere também certo destaque aos instrumentos que remontariam ao que ele denomina como “*uma ordem do governo*” (DREYFUS; RABINOW, 2010, p. 288).

O exercício do poder estaria em consonância com o controle, com o governo das coisas, das práticas possíveis, da condução das condutas e, em especial, da conduta das pessoas, fato que seria possível através do funcionamento de determinados dispositivos organizadores de tal ordem. O governo, tal como é compreendido pelo autor, e a operacionalização dos dispositivos de poder não ocorrem de modo dissociado dos embates e das questões políticas entre determinados grupos em relação. Pelo contrário, surgem precisamente do processo de interação e disputa entre os distintos grupos de interesse, no desenvolvimento das estratégias de dominação e prevalectimento de uns sobre os outros, e, principalmente, no processo de naturalização/normalização dessas relações.

Assim, o foco em tais dispositivos e tecnologias de poder requer um detalhamento não só de seu funcionamento na prática e de seus efeitos no que tange, para ser exato, ao governo das condutas e à manutenção de determinadas relações de poder, mas também de seu contexto de emergência, dos propósitos e interesses mais amplos aos quais tais instrumentos e tecnologias de gestão estão atrelados.

Sobre a história, a produção de verdades e os discursos

Para Foucault, a expressão do poder, em termos das práticas cotidianas e do funcionamento dos dispositivos organizadores das rela-

ções, é produtora de “sentidos de verdade”. A normalização de uma determinada prática (e poderíamos aqui pensar em práticas político-administrativas no âmbito da concepção e gestão de políticas públicas) induz a formação de crenças através da estruturação de discursos que se estabelecem em processos de disputa pela verdade. Foucault se pergunta, com preocupação a tais discursos e sua relação com a dimensão do poder, “qual é esse tipo de poder capaz de produzir discursos de verdade que são, numa sociedade como a nossa, dotados de efeitos tão potentes?” (2010, p. 22).

Nesse sentido, o poder se expressaria não só nas práticas, mas também na produção de verdades sobre a realidade, sendo esta verdade pertencente originalmente a um quadro de relações de força, de disputas. Assim, o que o autor denomina “economia dos discursos de verdade” eleva a análise do poder para um plano semântico-discursivo. No caso, o discurso não seria apenas um veículo pelo qual são retratados os fatos, mas, sobretudo um objeto de disputa política, algo que os grupos desejam se apropriar para colocar em operação determinada visão de mundo coadunada a determinadas práticas ordenadoras das relações entre os indivíduos e grupos sociais. Para aproximar o debate, seria o caso de pensarmos o processo de construção discursiva no âmbito das políticas públicas, onde uma “verdade” seria instaurada em determinado campo de ação ou campo temático através da produção de uma “história” que teria a função de organizar os fatos, os procedimentos e os interesses.

Nessa economia dos discursos de verdade, encontramos um processo intenso de disputa de paradigmas semânticos, fundamental para a condução das práticas e comportamentos, e que culmina na exclusão do que não se cristaliza como verdade. Ou seja, a emergência de um discurso que se promove como verdadeiro se dá através dos embates, das lutas com outros discursos que se propõem à mesma pretensão. O resultado final (ou pelo menos provisório, uma vez que, para Foucault é sempre possível - embora não seja simples - que estratégias alternativas venham revogar a verdade posta) é a consolidação de um só discurso como verdadeiro, e o rebaixamento, a exclusão dos outros. Para Foucault, é esse um procedimento intrínseco à ideia de verdade: a exclusão.

De fato, é em busca do *status* de verdade absoluta que os distintos grupos de interesse colocam em voga suas estratégias discursivas. Para Foucault (2011) é a ideia de *vontade de verdade*, historicamente construída no seio da sociedade ocidental, que garante o funcionamento desse campo de disputas discursivas em direção à qualidade

de discurso de verdade. É, portanto, justamente esta legitimidade que conferimos para a verdade que dá o suporte necessário a tal dimensão das relações de poder no plano discursivo.

Dessa maneira, para o estudo de tais questões, torna-se necessário “*restituir ao discurso seu caráter de acontecimento; suspender, enfim, a soberania do significante*” (FOUCAULT, 2011, p. 51). É nesse ponto que se pode acionar outra dimensão analítica que Foucault utiliza em suas reflexões sobre a relação entre o poder e o discurso. Refiro-me a abordagem diferenciada que o autor confere à história, entendendo-a também como um meio através do qual os discursos buscam conquistar legitimidade e se fundar como a verdade aceita socialmente. Neste ponto, Foucault trata a história em um *status* de saber específico, de *saber histórico*, que garante a quem dele se apropria certa conotação legítima e aceitável, capaz de construir e garantir uma determinada ordem teleológica dos fatos.

Quando enfatizamos que a história se coloca como uma espécie de veículo, ou quando falamos de um *saber histórico* que detém *status* de autoridade na sociedade, confere-se, por extensão, certo destaque para os atores ou grupos sociais que se apropriam da história ou que fazem uso deste *saber histórico*. Esse sujeito, que fala da história, a partir da história e que também é parte central do conteúdo que se fala na história, constrói, à sua imagem e semelhança, uma história enviesada e autointeressada. Nas palavras de Foucault (2010, p. 112):

“... um novo sujeito que fala: é alguém diferente que vai tomar a palavra na história, que vai contar a história; alguém diferente vai dizer “eu” e “nós” quando narrar a história; alguém diferente vai fazer o relato de sua própria história; alguém diferente vai reorientar o passado em torno de si mesmo e de seu próprio destino”.

A partir da apropriação da história pelos grupos sociais, Foucault também sugere que tal processo desencadeie outras formas de concepção da própria ideia de história. Por exemplo, em um contexto onde determinado grupo de interesse conquiste a autoridade de falar em nome da história, a própria forma de construir esse *saber histórico* é moldada pelos interesses, pela visão de mundo e também pelas capacidades e limitações de quem conta a história. Isso ocorre não só na forma, como também, e principalmente, no conteúdo. Lança-se mão de novos referenciais, novos episódios paradigmáticos, novos objetos que anteriormente não tinham visibilidade, e assim vai se construindo uma “nova história”, como dito, interessada e orientada a partir

de determinado interesse específico, ou melhor, a partir de relações de poder, as quais são também reorientadas pelos próprios efeitos dessa nova história. Nesse sentido, tomando a história como causa e produto das relações de poder, assume-se, por consequência, uma perspectiva relacional da ideia de história e de poder.

Ou seja, uma história contada por determinado grupo social não informa somente o desenvolvimento e os fatos referentes a esse grupo. Nem diz respeito, unilateralmente, a questões atinentes a outros grupos presentes nas cenas históricas que são relatadas. A história, tomada nessa perspectiva sociopolítica, informa também as relações de força e poder que permitem a construção de determinada narrativa sobre os fatos, retratada a partir de um ponto de vista específico, na maioria das vezes o de quem subjuga e controla o governo das coisas e das pessoas.

Assim, Foucault transmite uma noção de “história ativa”, não como um simples instrumento de contar a história, mas como um mecanismo de construção da história, um modificador da realidade. Isso possibilita a quem a controla não só uma reinterpretação do passado, mas também uma reorientação do presente e do futuro, a partir da construção de narrativas teleológicas, tomadas como “*arma discursiva utilizável, exibível por todos os adversários no campo político*” (2010, p.159).

Aspectos metodológicos e orientações para análise do poder

A seguir será apresentado um conjunto de sugestões metodológicas que Foucault aponta em *Segurança, Território e População* (2009) quando conduz uma reflexão a respeito de como se deve proceder na análise de instituições. Essas reflexões indicam também elementos bastante interessantes para pensarmos as políticas públicas, embora o contexto específico de análise do autor, que inclusive aparece nos exemplos que ele menciona, se refira às grandes e tradicionais instituições, como a psiquiatria, expressa no hospital psiquiátrico, e o sistema penal, expresso nas prisões e casas de detenção etc. O intuito aqui é tentar mapear sugestões desse tipo de análise institucional para dois objetivos particulares. O primeiro é tentar buscar conexões mais consistentes e estáveis entre os planos de observação mencionados nas seções anteriores. O segundo trata do esforço em mapear elementos para novas estratégias de análise de políticas públicas, centradas especialmente nas discussões sobre poder sob a ótica foucaultiana.

Foucault, no intuito de observar e compreender as dinâmicas organizadoras dos dispositivos, instrumentos e das tecnologias de poder que operam no bojo de determinada instituição, propõe um

deslocamento analítico em direção ao exterior, muito atrelado ao que o autor denomina *método genealógico*, no sentido de fugir ao *institucional-centrismo*.

O procedimento é realizável a partir de três movimentos. O primeiro deles seria a ênfase na ideia de que uma instituição pode ser compreendida com base em algo exterior a ela, algo mais geral ao que a mesma está atrelada em sua própria concepção, e, assim, também em sua operacionalização. Esse algo exterior é tomado por Foucault como um projeto global ao qual o propósito desta instituição está diretamente atrelado. Para levar em conta tal instrução, é necessário que *“se passe por trás da instituição a fim de tentar encontrar (...) o que podemos chamar grosso modo de tecnologia de poder”* (2009, p. 157), ou o modo como o poder se expressa no bojo de tal instituição, seja em termos de dominação, de disciplina ou de governo.

O segundo procedimento metodológico sugerido por Foucault, muito complementar ao primeiro, refere-se à suspensão, mesmo que provisoriamente, da observação da funcionalidade da instituição, para que seja possível situar a instituição no escopo de uma economia geral de poder. De fato, o procedimento seria também o de analisar qual é o sentido de função, de eficiência e de eficácia para determinada instituição, colocando-a em um contexto mais amplo. Trata-se de compreender as estratégias e táticas, que inclusive podem estar relacionadas aos déficits funcionais, se estes forem observados de uma maneira superficial, sem levar em conta a dimensão global onde tal instituição se insere.

Já a terceira estratégia de passagem ao exterior proposta por Foucault diz respeito à necessidade de flexibilização do próprio objeto de pesquisa. Nas palavras de Foucault, seria o caso de *“recusar-se a querer medir as instituições, as práticas e os saberes com o metro e a norma desse objeto já dado”* (FOUCAULT, 2009, p. 158). Ou seja, estabelecer muito definitivamente a estratégia e o alcance da análise pode limitar a compreensão de fenômenos e conexões mais globais que estão relacionadas à operacionalização dos dispositivos de poder de determinada instituição. Essa é uma noção particularmente cara às experiências de análises de políticas públicas que se orientam a partir do pensamento de Foucault, conforme veremos mais adiante.

De um modo geral, como o próprio Foucault enfatiza, a estratégia de análise das relações de poder não seria precisamente uma questão de método, mas antes uma questão de ponto de vista. No caso, o movimento em direção ao exterior não abandona, em hipótese alguma, a consideração ao plano micropolítico. Nesse sentido, o ponto de vista

do poder, a *analítica do poder*, partindo da análise do micropoder contextualizado e localizado, compatibiliza-se e ganha escala e forma a partir do encaixe e do diálogo com a trajetória analítica em direção ao exterior.

Foucault, o Estado e a ideia de “governamentalidade”

Sem querer estabelecer ou buscar nos escritos de Foucault uma definição máxima do que é o Estado (o que seria um equívoco em se tratando da maneira que o autor constrói sua estrutura de pensamento e reflexão), esta seção tem por objetivo apresentar algumas considerações a respeito da perspectiva diferenciada através da qual Foucault observa o Estado, evidenciando, mesmo que em linhas gerais e de maneira sistematizada, o percurso analítico que permite tal visão heterodoxa desse fenômeno “Estado”. Essa breve incursão acerca do Estado na visão de Foucault é também um ponto importante para contextualizar a perspectiva analítica da *Anthropology of Public Policy*, que, em grande medida, se orienta a partir das ideias que serão apresentadas a seguir.

Bem, como dito, seria um tanto quanto audacioso demais pretender remontar todo caminho trilhado por Foucault no que se trata de seu pensamento sobre o Estado. Não que o autor tenha de fato investido grande parte de suas pesquisas acerca deste objeto específico, “o Estado”, como fizeram Poulantzas, Althusser, Gramsci, dentre outros. Sem ter essa obsessão pelo Estado, Foucault percorre uma trajetória difusa que lhe permite entender o próprio Estado a partir de uma visão multidirecional e com base em diferentes fenômenos que, separada ou articuladamente, possibilitaram a configuração desta entidade complexa que se tornou ou que se convencionou chamar de “o Estado”.

Toda a discussão acerca do poder, do exercício do poder (esse sim objeto de grande investimento intelectual do autor) contribui em grande medida para o processo de compreensão do fenômeno Estado. Não que o Estado seja o centro irradiador do poder. Muito pelo contrário. Para Foucault, o poder, assim como o Estado, não deve ser tomado como uma entidade essencializada, substancializada, que possui uma encarnação estanque ou que seja passível de ser possuído e aprisionado em uma só instância ou polo de concentração. Creio que isso seja demasiadamente importante do ponto de vista da concepção de Foucault acerca do Estado: a ideia de que, assim como o poder, o Estado, apesar da importância de seu aparato e de suas instituições, não é algo que possa ser reduzido apenas a elas.

No denso processo de discussão sobre o poder na obra de Foucault, é possível observar uma espécie de “evolutiva circular e cumulativa” entre as concepções ou tipologias diferenciadas de poder que o autor identifica em seu projeto. Ou seja, embora indique a passagem da soberania em direção às técnicas da disciplina, e depois para as táticas de governo ou do *biopoder*, indica também que o surgimento na história de uma nova forma de poder não implica o desaparecimento das outras, podendo até mesmo ser uma forma de reforço e incentivo das práticas anteriores, quando bem conjugadas. Sem nos alongar neste ponto específico, optamos por discorrer um pouco mais sobre o que Foucault chamou de “o problema do governo”, entendendo que esta seja uma porta de entrada interessante para compreender o pensamento do autor acerca do Estado, bem como traz uma série de elementos para pensarmos as políticas públicas, as quais podem ser entendidas como uma expressão contemporânea e prolongada de um mesmo processo histórico de “governamentalização”. Vejamos então um pouco a esse respeito.

Em seus cursos no *Collège de France* nos anos de 1977 e 1978, que mais tarde veio a ser editado em forma de livro (*Segurança, Território e População*), Foucault se propõe a uma incursão meticulosa na história com o intuito de perceber as diferentes formas e origens da prática do governo. Nesse sentido, a meu ver, Foucault organiza dois eixos distintos, porém complementares, de reflexão e pesquisa acerca do que seria “governar”, buscando identificar origens, às vezes as mais remotas, dessas práticas de governo.

A primeira discussão diz respeito à interpretação de Foucault de que teria ocorrido a partir da introdução da ideia de “economia” no âmbito das relações políticas, ou no âmbito do Estado, *lato sensu*, quando as práticas de governo teriam ganhado escala e puderam se desenvolver em todas as suas táticas e procedimentos. Foucault afirma que a ideia de economia no século XVI significava claramente uma forma de governo, relacionada não só, mas principalmente à dimensão do privado, da família. Governar seria a função e o objetivo do responsável pela família, do pai de família, e teria a conotação de prover aos integrantes dessa família os bens e condições necessárias para sua sobrevivência e reprodução, salvaguardando o bom funcionamento da “economia doméstica”. Por outro lado, e de modo oposto, à mesma época a dimensão pública, relacionada ao Estado, à gerência e à administração do Estado, estava muito embebida nos referências do poder soberano, calcados em grande medida na doutrina exposta

no Príncipe de Maquiavel⁴ e distante o bastante de qualquer ideia de economia ou de governo. A preocupação do Príncipe estava voltada quase que exclusivamente para manutenção de sua própria condição, da condição do Estado soberano.

É, então, com base nesta reflexão que Foucault argumenta que é a partir da gradativa inserção da ideia de economia no âmbito da administração do Estado que a forma de gestão, condução e mesmo de concepção do que seria governar o Estado e do que seria o próprio Estado passam a se alterar substancialmente.

“A introdução da economia no seio do exercício político, é isso, ao meu ver, que será a meta essencial do governo ... Governar um Estado será portanto aplicar a economia, uma economia no nível de todo o Estado, isto é, exercer em relação aos habitantes, às riquezas, à conduta de todos e de cada um uma forma de vigilância, de controle, não menos atenta do que a do pai de família sobre a casa e seus bens [...] Eis portanto o que é governar e ser governado.” (FOUCAULT, 2009, p. 126-127).

Se, por um lado, o objetivo do Príncipe era, como vimos, a manutenção de sua própria condição de soberano, da soberania do Estado, do território e de suas fronteiras e recursos, por outro lado e de modo diferenciado, o objetivo final do governo ou de quem governa são as pessoas, ou melhor, as pessoas em suas relações, seus vínculos entre si e com as coisas. Ou seja, o alvo da prática de governo são as condutas dos indivíduos e o todo/grupo dos indivíduos, ao mesmo tempo. Governar significaria não apenas o controle de algo estático, mas sim o controle e a condução das condutas, dos movimentos, das variáveis.

Mas, como teria sido possível a substituição ou a sobreposição e a hegemonização das táticas de governo sobre um Estado administrativo com base no poder soberano? Foucault argumenta que é justamente a inserção da economia como um nível de realidade, e, por extensão, como uma forma de conhecimento e legibilidade que adentra às estruturas do Estado, que esse processo de “governamentalização” do Estado foi pouco a pouco se estruturando. A economia, de uma forma particu-

⁴ No curso oferecido por Foucault nos anos de 1977 e 1978 notam-se os diálogos que ele faz com uma série de autores que se mostravam críticos ao conteúdo do *Príncipe*. De uma maneira geral, é com base na crítica desses autores, em especial de um autor chamado La Perrière, que Foucault estrutura sua argumentação contestatória ao status até então aparentemente intocável da concepção de administração do Estado e da própria noção de Estado com base nos princípios da soberania.

lar de organização e condução da dimensão privada, das famílias e dos indivíduos, como vimos, passa, ao longo dos séculos XVII e XVIII, ao estatuto de ciência de governo, tão poderosa e complexa que é abstraída como um nível específico da realidade, a “dimensão econômica”.

Portanto, esta “dimensão econômica” era em sua origem algo exterior ao Estado, mas que através de procedimentos complexos de integração é acoplada ao Estado no sentido de se fazer como o princípio básico de inteligibilidade e de funcionamento estatal. Assim, para Foucault, a necessidade de conduzir a gestão do Estado tal qual a gestão familiar/privada, exigia o desenvolvimento e o aprimoramento da forma de conhecer, de vigiar e de controlar todos e cada um, ao mesmo tempo. A economia, como princípio organizador e forma de conhecimento, juntamente com a estatística e sua produção de informações minuciosas foram marcos importantes no surgimento da ideia de população. A intervenção do Estado no que diz respeito ao cuidado, à salvaguarda da condição de vida de todos é o que produz a “população”, e, ao mesmo tempo, produz também o que Foucault denominou de poder de segurança, ou *biopoder*, que se exerce pelas práticas de governo sobre essa população constituída por ele próprio.

“Ou seja, a população vai ser o objeto que o governo deverá levar em conta nas suas observações, em seu saber, para chegar efetivamente a governar de maneira racional e refletida. A constituição de um saber de governo é absolutamente indissociável da constituição de um saber de todos os processos que giram em torno da população no sentido lato, o que se chama precisamente de economia ... São estes três movimentos – a meu ver: governo, população e econômica política, acerca dos quais cabe notar que constituem a partir do século XVIII uma série sólida, que certamente não foi dissociada até hoje.” (FOUCAULT, p. 140-143).

Essa “série sólida” a qual Foucault se refere é basicamente o que ele mesmo conceituou como “governamentalidade”, que seria, por um lado, justamente a composição das instituições, dos procedimentos, dos cálculos, das táticas e das formas de saber que tem como alvo a população, e que podem ser traduzidas em conjunto e genericamente como “governo”; e, por outro lado, “governamentalidade” também assume a conotação de um espraiamento constante e progressivo de tais práticas, com início remoto no século XVII e que mantém continuidade até hoje. Este espraiamento, essa inserção da prática do governo no cotidiano das pessoas não é algo que se faz somente no

escopo do aparato estatal, embora, como Foucault evidencia com bastante ênfase, é através desse processo de governamentalização que o próprio Estado adquire a capacidade de manutenção e de suavização de suas próprias práticas.

Para o autor, se foi possível ao Estado a perpetuação de suas práticas ao longo do tempo, isso se deve em grande medida à predominância da “gramática” do governo no bojo de seu funcionamento. Isso se deve em parte ao fato de uma característica particular das táticas de governo que permite àquele que exerce tal poder um caráter benevolente, um *status* de provedor que encoberta a dimensão negativa ou opressora do próprio exercício do poder. Nas palavras de Foucault, (a população) “*aparece como consciente, diante do governo, do que ela quer, e também inconsciente do que a fazem fazer.*” (2009, p. 140).

Esse caráter benevolente ou benfazejo do exercício do poder de governo é algo que Foucault identifica como extremamente particular a uma forma específica de poder, que o autor denomina como *poder pastoral*. A partir dessa questão, entendemos que Foucault desencadeia um segundo caminho de reflexão sobre a emergência das práticas de governo. Na realidade, trata-se de uma continuidade do raciocínio, mas, a título de organização desta apresentação, acreditamos ficar mais didático a separação das reflexões em dois “caminhos de pesquisa” trilhados por Foucault.

O intuito de trazer o debate sobre poder pastoral neste texto, além de sinalizar a incursão profunda na história que Foucault faz para investigar os contextos de surgimento do ato de governar, tem também um objetivo específico, que é de evidenciar e deixar claro o fato de que o “governo” não tem sua origem atrelada ao Estado. Foucault nos mostra que este tipo específico de poder pastoral, do poder de governo sobre os homens “*é uma ideia cuja origem deve ser buscada no Oriente, num Oriente pré-cristão primeiro, e no Oriente cristão, depois.*” (ibid, p. 166).

Ou seja, no esteio da antiguidade clássica ocidental, no berço da civilização grega, a ideia de ser governado, de ser conduzido, o fato de se “*considerar uma ovelha entre as ovelhas*” (ibid, p. 174), era algo certamente impensável. Tanto é que a grande maioria das teorizações sobre política e Estado, na perspectiva clássica, que têm o pensamento greco-ocidental como matriz principal, não traz a dimensão do governo como algo central ou importante no que tange à concepção do Estado e sua administração.

De todo modo, quando Foucault sinaliza que se trataria de investigar, em certa medida, o Oriente cristão, ele está fazendo menção ao

processo progressivo da Igreja na coadunação e organização dessas práticas de condução das condutas, da relação pastoral, para dentro de suas raízes institucionais. E, em alguma medida, é possível perceber que a passagem das técnicas de governo da Igreja para o Estado, ou melhor, o transbordamento das técnicas de governo da Igreja, não necessariamente ou somente em direção ao Estado, se dá no contexto de perda de força progressiva da instituição Igreja, no decorrer do século XVIII e em diante.

Está aí outro eixo de emergência da governamentalização e que nos parece muito importante em termos de construção dessa característica benfazeja, desse eufemismo que se confere às práticas de governo, seja no escopo do Estado ou fora dele. Se antes as técnicas de governo, essa condução das condutas, eram praticadas pela Igreja com o objetivo de “salvação das almas”, após esse processo de revogação do privilégio da Igreja no exercício do governo de todos e de cada um, parece ocorrer o surgimento de propósitos mais “mundanos” de quem governa. Objetivos como bem-estar, saúde, segurança, combate à pobreza etc. (objetos contemporâneos das políticas públicas), são o que conferem ao Estado uma prerrogativa à interferência e ação sobre a população. Para resumir, nas palavras de Foucault (2010, p. 282):

“E isso implica que o poder do tipo pastoral, que durante séculos, por mais de um milênio-, foi associado a uma instituição religiosa definida, ampliou-se subitamente por todo o corpo social; encontrou apoio em uma multiplicidade de instituições”.

Obviamente que o Estado foi um destino importante desse transbordamento, mesmo não tendo sido o único lócus de aplicação e funcionamento deste poder pastoral. Mas, ao conjugar no interior de suas estruturas políticas duas técnicas específicas, a individualização e a totalização, o Estado moderno reeditou o poder pastoral em um novo contexto de exercício, agora no governo da população, nas práticas do governo em âmbito estatal, que assumem escala e força antes desconhecidas e que permitem o avanço, o funcionamento e a proliferação das estruturas políticas do Estado como nunca se viu anteriormente. E, talvez, as políticas públicas sejam justamente uma expressão da continuidade desse mesmo movimento. Vê-se, portanto, que o que *“há de importante para a nossa modernidade, isto é, para a nossa atualidade, não é a estatização da sociedade, mas o que eu chamaria de “governamentalização” do Estado”* (FOUCAULT, 2009, p. 144-145).

Anthopology of Public Policy: um olhar a partir da vertente foucaultiana

Esta seção tem como objetivo a apresentação dos principais esforços e experiências de aplicação do arcabouço antropológico foucaultiano para a análise de políticas públicas. Ou seja, serão apresentadas a seguir em linhas gerais as principais ideias e propostas que estruturaram a chamada *Anthropology of Public Policy*. Será feita também uma breve tentativa de contextualização dessa linha de pesquisa, buscando dialogá-la com outras perspectivas de análise de políticas públicas, bem como no sentido de demonstrar as questões que motivaram um grupo seletivo de acadêmicos, em sua maioria antropólogos, a se voltarem para o estudo das políticas públicas.

Não caberia aqui fazer uma revisão extensa sobre as inúmeras abordagens existentes sobre análise de políticas públicas. Contudo, é importante propor algumas aproximações e fazer algumas colocações que possam situar melhor a proposta de análise que será aqui utilizada. No contexto brasileiro, embora tenhamos algumas experiências preocupadas em colocar a questão política no centro da análise das políticas públicas, ainda são escassos os trabalhos nesse campo de estudo que se propõem a discutir o poder a partir da perspectiva foucaultiana. Romano (2009), em um trabalho exaustivo de revisão da literatura sobre análise de políticas públicas, em especial sobre a “política nas políticas públicas”, como o próprio nome de seu livro sugere, apresenta um panorama que corrobora esse fato. No mapeamento feito pelo autor, não há registros de trabalhos a partir deste olhar foucaultiano e antropológico para as políticas públicas, até porque, conforme veremos, a organização desta linha de pesquisa sobre políticas públicas é consideravelmente recente.

Souza Lima (2008), em um texto bastante crítico sobre o campo de estudo das políticas públicas no Brasil, aponta para os limites dos trabalhos sobre tal temática (especialmente daqueles oriundos da ciência política, que, diga-se de passagem, é a área majoritária no campo de análise das políticas públicas), no que diz respeito a incapacidade da maioria desses estudos em oferecer um olhar mais abrangente para as relações de poder. No mesmo trabalho, a partir de debates e reflexões realizadas a partir do “olhar do antropólogo” sobre as políticas públicas, Souza Lima apresenta e descreve as linhas gerais do que estamos tratando aqui como *Anthropology of Public Policy*, em especial a partir dos primeiros trabalhos editados em conjunto por Wright e Shore (1997).

Com base não só no diálogo com essas novas referências, mas também com uma ideia de processos de formação de Estado⁵, uma das principais críticas de Souza Lima vem no sentido de questionar, suspender e/ou colocar em xeque a própria ideia de público que, a uma visão mais superficial, aparenta ser algo intrínseco às políticas públicas. Para o autor, tal procedimento é significativo por abrir a possibilidade de se observar os vieses e os jogos de interesses que estão por traz das políticas públicas e do próprio Estado.

Um fato comum nas revisões de Romano e Souza Lima é a significativa ausência dessa perspectiva antropológica de análise de políticas públicas, não só no Brasil, como também em contexto internacional, onde a *policy analysis* é hegemônica pelos modelos teóricos da ciência política e da economia. Como também aponta Souza Lima, é apenas em meados da década de 1990 que se iniciam alguns esforços para a construção desse campo de pesquisa que mais tarde foi denominado *Anthropology of Public Policy*.

Wedel et al. (2005), ao contextualizar a emergência desta linha de pesquisa, sinalizam dois movimentos internos à disciplina antropológica, que, em alguma medida, antecedem a sistematização mais orgânica de um conjunto de pesquisas voltadas para a antropologia das políticas públicas. O primeiro movimento, ou melhor, o primeiro argumento que justifica a emergência de tal perspectiva de análise, refere-se à ideia de que no mundo contemporâneo as políticas públicas teriam assumido um *status* importante no sentido de se configurarem como elementos capazes de organizar dinâmicas sociais e culturais. Para Shore e Wright (1997), a ideia de “políticas públicas”, assim como os conceitos de “comunidade”, “sociedade” e “nação”, estaria se tornando um elemento central de ordenamento nas sociedades contemporâneas.

Como sugere a própria ideia de *policy worlds* que, mais tarde, foi utilizada por Shore e Wright como título de seu livro (2011), as políticas públicas constroem “mundos particulares”, dotados de domínios de sentido, linguagens, práticas padronizadas e limites de ação que se manifestam social e culturalmente, dispondo uma nova ordem entre

⁵ Esta ideia de processos de formação do Estado proposta por Souza Lima, calca no pensamento de Elias e Foucault, no qual o Estado estaria constantemente em mutação e nunca acabado, fazendo-se e refazendo-se continuamente, traz também importantes considerações metodológicas para a compreensão das políticas públicas, conferindo a essas (embora não sejam as políticas públicas reduzidas aqui ao “Estado em ação”) um caráter também dinâmico, relacional e processual.

os grupos e indivíduos que com elas interagem e que são objetos de suas intervenções. Assim, as políticas públicas, mais do que meros reflexos desses ambientes produtores de significados, seriam propulsores e delimitadoras dos mesmos, a partir da estruturação de padrões de interação, dos códigos de conduta e dos meios em que passam a se dar as relações entre os atores.

Essa concepção das políticas públicas e dos seus efeitos realça uma importante dimensão para a pesquisa antropológica acerca deste “objeto”, uma vez que aos antropólogos interessaria, no âmbito da sustentação simbólica e cultural das políticas públicas, compreender o processo de formação discursiva, as metáforas mobilizadas, as categorias de classificação, as práticas instituídas etc., bem como propor uma interpretação capaz de contextualizar tais elementos a partir de conexões à dimensão do poder e a uma reinterpretação do Estado e de suas variadas formas de expressão no cotidiano.

Já o segundo movimento ou interpretação feita por Wedel et al. (2005) acerca do contexto de emergência da *Anthropology of Public Policy* diz respeito à ideia de que não seria necessariamente nova a relação dos antropólogos com as políticas públicas, desde que não se assuma a definição de “política pública” de uma maneira restrita. Os autores afirmam que, sendo a antropologia uma disciplina que nasce justamente no esteio das ações de intervenção de Estados coloniais, quando muitos de seus profissionais dedicaram-se a reflexões profundas sobre estes processos complexos de intervenção estatal, é possível correlacionar parte do que a antropologia das políticas públicas se propõe a fazer com algumas experiências de pesquisa antropológica anteriores, principalmente aquelas que se preocuparam em descrever e analisar categorias como Estado, poder, colonialismo, elites, dentre outros.

Tendo este contexto de emergência, autores como Shore, Wright e Wedel passam a consolidar um campo de estudo específico no intuito de qualificar e aprofundar a análise das políticas públicas, propondo a observação e interpretação das mesmas a partir de um *background* teórico inspirado no pensamento de Michel Foucault, em especial a partir da mobilização das ideias de poder e governamentalidade. Conferem assim um olhar diferenciado às políticas públicas ao concebê-las como “dispositivos de poder” capazes de conjugar e ordenar diferentes elementos, como práticas sociais, instituições, arranjos de regulação, leis, categorias administrativas, conhecimento científico etc.

Adicionalmente, o perfil dinâmico e de promoção de conexões entre esses diferentes elementos é para esse conjunto de autores uma

característica importante das políticas públicas. Nas palavras de Wright e Shore “*from our perspective, it is precisely the way that policy creates links between agents, institutions, technologies and discourses and brings all these diverse elements into alignment that makes it analytically productive*” (2011, p. 11). Assim, enfatiza-se a ideia de que as políticas seriam pontos de articulação através dos quais múltiplos atores, como governos, instituições privadas, organizações não-governamentais, burocracia e organismos multilaterais, desencadeariam processos de classificação e regulação de populações e espaços no intuito de governá-los, utilizando aqui a palavra “governo” no sentido foucaultiano do termo. Ou seja, por mais que não seja grande novidade na análise de políticas públicas a ideia de que diferentes atores articulam suas ideias e interesses através das políticas, esta abordagem traz consigo a possibilidade de observar tal fato a partir de outro referencial teórico, capaz de focar processos e relações de poder não muito evidentes a outras perspectivas analíticas.

Nesse sentido, a *Anthropology of Public Policy* tem como desafio permanente lidar com dois emblemas fortes que acompanham a ideia de políticas públicas, não só no senso comum, mas também como resultado de uma produção acadêmica modular que confere um caráter “asséptico” e “apolítico” ao Estado e às políticas públicas. Trata-se da conotação “neutra” e “racional” em que são concebidas as políticas públicas convencionalmente. Ou seja, por mais que se considerem a presença de interesses diversos e a influência de grupos distintos de atores no processo de policy making, a herança positivista dos modelos analíticos configuram bloqueios importantes à observação da política como um dispositivo de poder. De uma maneira geral, este desafio vem sendo posto ao debate também por outras perspectivas de análise, em especial pelo enfoque interpretativo (FISCHER, 2006; LEJANO, 2006; YANOW, 1996) que também buscam tensionar os limites dos modelos mais convencionais.

Importante também é assinalar que, se a primeira vista a categoria “Estado” parece (re) assumir uma posição de centralidade nesta perspectiva de concepção e análise de políticas públicas, essa reconsideração não se dá sem uma problematização diferenciada sobre o conceito de Estado. Ou seja, é levando em conta as discussões sobre efeitos e sobre a governamentalização do Estado que essa perspectiva sobre as políticas públicas é configurada, no sentido de buscar compreender as diferentes formas e expressões de poder que emanam e são reproduzidas no escopo das políticas públicas. A discussão sobre Estado ganha relevo no escopo da *Anthropology of Public Policy* dado

que parte considerável dos trabalhos que se filiam a essa abordagem tem como objeto de análise políticas neoliberais. Por exemplo, autores como Cruikshank (1999) e Greenhalgh (2008), dentre outros, passam a problematizar mais densamente os processos desencadeados por algumas políticas neoliberais, questionando a dimensão retórica e discursiva da “retirada do Estado” e buscando observar processos e efeitos relacionados à transfiguração das formas de governo que são desencadeadas por meio da execução de tais políticas neoliberais.

Nesse sentido, uma questão que os autores buscam problematizar diz respeito à promoção de ideais como “participação”, “autogestão”, “controle social” e “governança multinível”, que são propagadas por essas políticas públicas de modo concomitante a ideia-força de desmonte do Estado, mas que em algum sentido erguem uma espécie de “cortina de fumaça” diante de processos mais amplos de transformação (e não de anulação) da ação do próprio Estado, que passa a exercer cada vez mais funções de regulação e gerenciamento em vez da intervenção propriamente dita, o que parece corroborar com a própria ideia da progressiva governamentalização do Estado proposta por Foucault.

Assim, a interpretação feita é que, embora se propalem como métodos ou arranjos organizacionais necessários à nova forma de democracia, essas “tecnologias” geram efeitos diversos, dentre os quais uma imprecisão problemática acerca da esfera de decisão. Nas palavras de Cruikshank, *“the lack (or invisibility) of a policy author has major implications for democracy. If one cannot identify an actual case, an individual or an institution that is responsible for a policy reform, how is effective resistance possible?”* (1999, p. 15).

Em um âmbito mais específico, a *Anthropology of Public Policy* se debruça na análise dessas práticas contemporâneas de governo especialmente a partir de dimensões particulares, relacionadas aos efeitos desencadeados pela produção discursiva e pela linguagem atribuída como código padrão das políticas públicas, obviamente sem perder de vista a relação intrínseca que esses mecanismos possuem no que diz respeito ao ordenamento das práticas e do campo de ação dos atores e indivíduos.

No que diz respeito ao enfoque que toma a política pública como linguagem e como palco de relações de poder, Shore e Wright atentam para o fato de que as políticas públicas valem-se de metáforas mobilizadoras, de códigos e simbologias específicas que funcionam como instrumentos de legitimação e também como chaves de acesso e de exclusão. Na linha dos estudos antropológicos, o estudo da linguagem como um componente das relações políticas é algo bastante

difundido, principalmente no que diz respeito aos estudos de sociedades não ocidentais. De todo modo, tal perspectiva ainda é pouco explorada no contexto de estudos antropológicos das sociedades modernas, e também no estudo das políticas públicas, e pode ser muito útil para interpretações e para a “desnaturalização” dos discursos construídos pelas políticas públicas, através delas e por meio da aceitação de linguagens, conteúdos e códigos que as mesmas impõem.

Desse modo, um procedimento chave apontado pelos autores seria a tentativa de compreender questões como: Quem de fato tem o poder de definir os discursos, as linguagens, os instrumentos que prevalecem no escopo da política pública? Como fazem para proceder com tal delimitação? O que influencia tal delimitação? De onde vêm as ideias, os valores, as representações? Como traçar as conexões em termos de relações de poder? E, principalmente, quais seriam as implicações e os efeitos de uma determinada linguagem em um contexto específico? Como isso altera ou limita o campo de ação/contestação dos indivíduos e atores sociais?

Nessa perspectiva, é preciso questionar a preponderância da verdade imposta pelo discurso oficial e sua linguagem padronizada, assumindo a possibilidade de existência de mais de um discurso (mais de um ponto de vista, mais de uma visão de mundo) sobre determinado problema, e que é somente a partir de determinados processos de exclusão e sujeição que apenas um desses vários discursos é capaz de alçar o *status* de verdade, ou, no caso, o *status* de público, no bojo das políticas públicas. Assumir tal posição de “discurso em voga” implica também a possibilidade de modelar e remodelar os meios e instrumentos de acesso e usufruto da política pública, bem como as possibilidades (estruturais e discursivas) de emergência de contraposições ao que se coloca como dado, como normal. Isso indica uma aproximação evidente e uma complementaridade da análise do plano discursivo com relação ao plano dos instrumentos de poder, o que é bastante singular e importante nesta perspectiva de análise acerca das políticas públicas.

Ou seja, estruturar e manter determinado “discurso-significante”, determinada narrativa de construção do problema e da própria ideia de público nas políticas públicas, implica também um controle e uma reformulação dos meios de acesso e de operação de propostas emergentes. Forma-se, portanto, um discurso de autoridade e normalização, e um procedimento de legibilidade que define e conduz os comportamentos possíveis, os atores possíveis e mesmo os contrapontos possíveis. Assim, para Shore e Wright (1997), essa perspectiva de

observação e análise das políticas públicas, inspirada em uma espécie de inquérito antropológico acerca dos discursos, dos códigos e das linguagens, contribui para revelar as políticas públicas como instrumentos de governança e governo (das coisas, das pessoas), como veículos ideológicos que organizam os interesses e as próprias pessoas em sistemas de poder e de autoridade.

No desenrolar desta proposta analítica, o procedimento de investigação obviamente não se restringe aos contornos e limites definidos pela política pública, muito menos à ideia de que a política pública é um ciclo de etapas coesas e subsequentes. Ao contrário, reforça inclusive a ideia de que tais limites são definições abstratas, inspiradas e usualmente aplicadas a partir de uma visão restrita do que sejam as políticas públicas. Seguir o processo de construção dos discursos e seus significados, bem como o papel que cumprem as tecnologias de poder na organização e controle das condutas, requer necessariamente um transbordamento das estruturas e dos limites institucionais estabelecidos, percebendo distintos focos de onde emergem e a partir de onde as estratégias discursivas mantêm conexão.

As políticas públicas não seriam elas em si o foco último da análise. Muito mais que isso, as políticas públicas, entendidas como ponto nodal que articulam e convergem processos sociais, políticos e culturais de várias escalas, seriam, na verdade, o ponto de partida da análise. Susan Wright (2011), em clara alusão ao princípio metodológico proposto por Foucault a respeito da não restrição do objeto e da necessidade de flexibilidade metodológica no contorno dos focos de análise das relações de poder, toma a política pública como um campo de análise em permanente construção, uma vez que, na realidade, as políticas não se apresentam como um mapa estático entre atores e estruturas, mas sim como algo dinâmico, que pode se expandir, se contrair, ser apropriado e retraduzido, englobando novos atores, novas relações de poder.

Para a autora, o desafio metodológico consiste, portanto, em procurar o ponto de observação que privilegie a análise etnográfica da operação dos processos políticos e de suas transformações ao longo do tempo. Essa abordagem, ou melhor, este ângulo de observação da política pública guarda relações diretas com o que Wright e Reinhold (2011) chamaram de *studying through*. Nas palavras das autoras:

“Instead, studying through follows a discussion or a conflict as it ranges back and forth and back again between protagonists, and up and down and up again between a range of local

and national sites. The aim is to follow a flow of events and their contingent effects, and especially to notice struggles over language, in order to analyze how the meaning of keywords are contested and change, how new semantic clusters form and how a new governing discourse emerges, is made authoritative and become institutionalized. What is studied is a process of political transformation through space and time.” (2011, p. 101).

Considerações finais

Após termos visto a apresentação acima, tanto de alguns elementos específicos do projeto teórico de Michel Foucault, quanto dos principais conceitos e categorias organizadas na chamada *Anthropology of Public Policy*, o que gostaria de ressaltar como um diferencial desta abordagem são as possibilidades diferenciadas de empreender um esforço analítico acerca do poder nas políticas públicas, tomando-o em sentido difuso e complexo. Ou seja, como bem lembra Foucault, o poder não pode ser procurado a partir de um fenômeno específico ou em um único ponto de emergência, sendo imprescindível revelar os distintos focos por onde ele se expressa, organizando relações, indivíduos e seus comportamentos em padrões específicos. Nessa orientação, pensando nas políticas públicas, o poder não estaria apenas nos interesses dos grupos, mas estaria também nas leis que se cristalizam, nos instrumentos de gestão, nos discursos, nos símbolos, nos códigos e nas ideias que sustentam e conformam o *corpus* das políticas públicas.

Caberia a nós, como diria Foucault (2010, p. 47), “redescobrir o sangue que secou nos códigos”, captando, por exemplo, como os instrumentos de operacionalização de determinada política pública carregariam em si lógicas de sujeição, ou como tais instrumentos serviriam como dispositivos de exclusão, reproduzindo ordenamentos e estabelecendo lógicas de governo, sendo esse governo o governo das pessoas, no sentido de conduzi-las, de controlá-las.

Seria, portanto, mais que compreender como os instrumentos derivam de uma orientação cognitiva específica. Tratar-se-ia de descobrir como os próprios instrumentos, as próprias instituições, se configurariam e estariam em conexão com tais representações e serviriam a elas como tecnologias de governo. Indo um pouco mais a fundo, caberia entender como as formas de gestão de políticas públicas, os seus instrumentos e os seus preceitos organizativos estariam ligados não apenas a projetos ideológicos, mas, mais do que isso, a um projeto

mais amplo, de controle dos comportamentos, de construção da passividade, da “docilidade” dos indivíduos; um projeto de “governo” das condutas, de padronização dos comportamentos e de restrição das possibilidades de contraposições. Para encerrar, recorreremos mais uma vez às palavras de Foucault, que, nesse caso, exemplifica de maneira bastante clara e enfática o argumento e a aproximação acerca da qual estamos considerando:

“... nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, são indivíduos ou coletividades.” (FOUCAULT, 2009, p. 164).

Referências bibliográficas

- CRUIKSHANK, Barbara. *The Will to Empower: The Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica – para além do estruturalismo e da hermenêutica*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2010.
- FISCHER, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. Editora Martins Fontes, 2009.
- _____. *Em defesa da sociedade*. Editora Martins Fontes, 2010.
- _____. *A ordem do discurso*. Editora Loyola, 2011.
- FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n.1, abr., 2011.
- GREENHALGH, Susan. *Just One Child: Science and Policy in Deng's China*. Berkeley: University of California Press, 2008.
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2012.
- LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2009.
- LEJANO, R. *Frameworks for policy analysis: merging text and context*. Nova York: Routledge, 2006.

- MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Revan: FAPESP, 2000.
- RADAELLI, Claudio M. *Récit (policy narrative)*. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire de politiques publiques*, 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, p. 366-372, 2006.
- ROMANO, J. *Políticas nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Policy*. New York: Psychology Press, 1997.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan; PERÒ, Davide. *Policy Worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. New York; Oxford: Berghen Books, 2011
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos; CASTRO, J. P. M. E. *Política(s) Pública(s)*. In: Pinho, Osmundo; Sansone, Livio (eds.). (Org.). . Salvador: ABA; EDUFBA, p. 141-193, 2008.
- WEDEL, Janine; SHORE, Cris; FELDMAN, Gregory; LATHORP; Stacy. *Toward an Anthropology of Public Policy. Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 600, p. 30-51, 2005.
- YANOW D. *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1996.

PORTO, Jose Renato Sant'Anna. Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da *Anthropology of Public Policy*. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2014, vol. 22, n. 2, p. 360-385, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da Anthropology of Public Policy*). Este trabalho tem como proposta avançar em novas possibilidades para a análise de políticas públicas a partir da apresentação de uma vertente ainda pouco explorada no contexto brasileiro, denominada *Anthropology of Public Policy*, que tem no pensamento de Michel Foucault um importante referencial para a interpretação das distintas dimensões que emergem da prática das políticas públicas. De modo complementar, será proposta uma revisão do projeto metodológico de Foucault acerca de questões que nos interessam mais diretamente no âmbito do presente texto, por exemplo, os debates sobre poder, Estado e governo. Esta contextualização figura como um esforço necessário para o objetivo

de contextualizar a proposta teórica da *Anthropology of Public Policy*, que será debatida em seguida, de modo a problematizar as principais categorias de análises e as ideias que estruturam essa experiência recente de estudo antropológico das políticas públicas. Por fim, serão tecidos alguns breves comentários finais acerca das possibilidades e das potencialidades analíticas da abordagem apresentada para a produção acadêmica no que tange às políticas públicas, em especial no contexto brasileiro.

Palavras-chave: políticas públicas, Foucault, poder.

Abstract: (*An analysis of the role of power in public policies: Foucault and the contribution of Anthropology of Public Policy*). This paper aims to advance into new possibilities for the analysis of public policies based on the introduction of an underexplored approach in the Brazilian context, called Anthropology of Public Policy, which has the thought of Michel Foucault as an important reference point for the interpretation of the different dimensions that emerge from the practice of public policies. Complementarily, the article presents a review of the methodological project of Foucault about issues that concern us most directly within this text, for example, the debates about power, the State and government. This brief review is important for the purpose of contextualizing the theoretical proposal of Anthropology of Public Policy, which is discussed next. Finally, the author seeks to draw out some brief comments about the possibilities and potential of the analytical approach presented for academic studies in the sphere of public policy, particularly in the Brazilian context.

Keywords: Public policy, Foucault, Power.

Recebido em novembro de 2014.

Aceito em dezembro de 2014.