

RELAÇÕES ENTRE ANTROPOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: uma análise da institucionalização do campo de pesquisa

Marcos Alfonso Spiess*

RESUMO

Iniciado o período de democratização no Brasil, também se multiplicaram os estudos sobre as “ações do Estado”. Extrapolando as teorias da Ciência Política, diferentes áreas do conhecimento voltaram a atenção para analisar os programas sociais que vinham se desenvolvendo no país sob a rubrica de Políticas Públicas. Considerando a multidisciplinaridade dos estudos produzidos sobre o tema das políticas públicas, a proposta deste trabalho é resgatar como se deu a institucionalização desse campo de estudos, apontando alguns temas e problemas que o constituem. Na sequência, pretende-se analisar quais as relações que a antropologia, especificamente a antropologia brasileira, vem estabelecendo com as políticas públicas. Ao final, busca-se apontar possíveis abordagens antropológicas sobre as políticas públicas e o Estado. Com isto, será possível perceber que mais do que cristalizar as políticas públicas em um campo hermético de teorias, é possível aproveitar sua multidisciplinaridade como campo de diálogo entre diferentes áreas do saber.

169

Palavras-chave: *Políticas públicas. Antropologia brasileira. Multidisciplinaridade.*

* Graduação em Filosofia pela Faculdade São Luiz (Brusque, SC). Mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal do Paraná. Doutorando em Antropologia pela UFPR. Bolsista CAPES. spiess.spiess@gmail.com

LAS RELACIONES ENTRE LA ANTROPOLOGÍA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL: un análisis desde la institucionalización del campo de investigación

RESUMEN

170 *Con el período de democratización en Brasil, se incrementaron los estudios sobre la “acción estatal”. Extrapolando las teorías de la ciencia política, diferentes áreas de conocimiento centraron su atención en el análisis de los programas sociales que se desarrollaban en el país bajo el artículo de “política pública”. Teniendo en cuenta los estudios multidisciplinarios que actualmente se producen en el tema de las políticas públicas, el objetivo de este trabajo es rescatar cómo fue la institucionalización de este campo de estudio, señalando algunas cuestiones y problemas que lo constituyen. Como resultado, tenemos la intención de analizar las relaciones que la antropología, especialmente la antropología brasileña, viene estableciendo con la política pública. Al final, se busca identificar los posibles enfoques antropológicos para la comprensión de las políticas públicas del Estado. Con esto, se puede ver que más que cristalizar la política pública en un campo de teorías herméticas, se puede disfrutar de un campo multidisciplinar como el diálogo entre las diferentes áreas del conocimiento.*

Palabras clave: *Políticas públicas. Antropología brasileña. Campo multidisciplinar.*

RELATIONS BETWEEN ANTHROPOLOGY AND PUBLIC POLICY IN BRAZIL: an analysis of the institutionalization of the research field

ABSTRACT

Studies about “State actions” have multiplied in the beginning of democratization in Brazil. Beyond the theories of Political Science, different areas of knowledge have focused their attention to analyze social programs that were developing in the country under the category of public policies. Considering the multidisciplinary of the studies on public policies this paper proposes to tackle how the institutionalization of this field of study has occurred as well as to highlight some themes and issues pertaining to it. Next, this paper intends to analyze the relationship that anthropology – and mainly Brazilian anthropology – establishes with public policies. Finally, it refers to the possible anthropological approaches to public policies and the State. As a result, it will be possible to realize that besides making public policies real within a dense field of theories, it is possible to take advantage of this multidisciplinary field as a dialogue among different areas of knowledge.

171

Keywords: *Public policies. Brazilian anthropology. Multidisciplinary.*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir a relação entre a antropologia como área das Ciências Sociais e as políticas públicas, entendidas aqui, sumariamente, como as ações do Estado voltadas à resolução de problemas sociais. A justificativa para esta reflexão decorre, principalmente, das dificuldades em encontrar uma discussão estabelecida sobre políticas públicas dentro da área de antropologia. Para tanto, busca-se resgatar o panorama histórico da institucionalização dos estudos de políticas públicas no Brasil,

apontando, com base na perspectiva da multidisciplinaridade, as aproximações que a antropologia foi desenvolvendo com esta nova área de pesquisa.

Se, por um lado, as políticas públicas se referem ao “Estado em ação” - para fazer referência à definição cunhada por Jobert e Müller (1987) -, sendo que esta área “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. 8). De outro lado, encontra-se a área da antropologia que geralmente foi tida como a responsável pelo estudo das minorias e grupos sociais periféricos. Nessa perspectiva, tem-se que a antropologia não teria o condão de analisar o Estado, instituição central nas sociedades ocidentais, uma vez que suas preocupações estariam voltadas à compreensão de sociedades não ocidentais, à compreensão “da alteridade”, ou mesmo das ditas “sociedades sem Estado”.

172

Desse modo, compreende-se que, durante muito tempo, não foi objeto da antropologia

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 sua investigação”. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 353).

Isso explica, ao menos em parte, o fato de as políticas públicas terem se desenvolvido originariamente como subárea da Ciência Política, área concebida como responsável por problematizar e teorizar o Estado. Contudo, dada a formação multidisciplinar que vem caracterizando as políticas públicas nos últimos anos, também tem se tornado possível observar aproximações da antropologia com os estudos sobre as ações do Estado. Aqui, principalmente, quanto

às interferências do Estado nos povos estudados pela antropologia, que busca compreender os impactos dos programas sociais nos grupos que estuda.

Além disso, se até pouco tempo o Estado não era tido como objeto de análise antropológica, há de se considerar que, nos últimos anos, inúmeros estudos e debates antropológicos vêm buscando compreender o Estado não como uma concepção monolítica, mas como espaço de atuação de diferentes grupos sociais e pessoas, problematizando o Estado como um campo processual e heterogêneo. E assim, não apenas os impactos dos programas estatais passam a ser problematizados, mas o próprio Estado é tomado como objeto de investigação pela antropologia.

Para pensar as transformações no campo do conhecimento tanto antropológico quanto das políticas públicas, a proposta deste trabalho é retrazar contextualmente as relações e apontar como a expansão das políticas públicas, juntamente com a reformulação dos objetos legítimos de estudos antropológicos, tem contribuído para uma maior aproximação da antropologia com as análises sobre o Estado, as Políticas Públicas e a Administração Pública.

173

Por fim, buscar-se-á apontar possíveis contribuições da antropologia para esse campo acadêmico em constante expansão. A proposta é refletir, teórica e metodologicamente, possíveis abordagens antropológicas sobre o Estado em ação, tanto no que diz respeito às formulações desses programas sociais, quanto no que se refere aos resultados desses programas no âmbito dos grupos sociais por eles atingidos.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nos países desenvolvidos, a crise do *Welfare State* foi fundamental para recolocar os questionamentos quanto ao papel e à função do

Estado, impulsionando, também, o desenvolvimento de políticas públicas e suas respectivas análises. Já no caso brasileiro, de acordo com Melo (1999, p. 60), não foi preciso “trazer o Estado de volta” para essa reflexão, uma vez que as expectativas em relação ao processo do “*State building* brasileiro”, impulsionadas pelo intervencionismo ditatorial, já faziam convergir a atenção para o papel do Estado.

Até o final do século XX, era possível distinguir três momentos distintos da produção acadêmica e das reflexões, no âmbito nacional, sobre as políticas públicas: o primeiro momento, caracterizado pela década de 1960, colocava “O Estado” no centro da discussão, tomando-o como uma entidade monolítica e buscando detalhar o seu papel para a sociedade. Um segundo momento, no período de 1970 e 1980, é caracterizado pela influência das teorias estrangeiras, principalmente com as formulações teóricas de Esping-Andersen. Neste momento, buscou-se refinar, teórica e analiticamente, os estudos das políticas públicas com base nas comparações com os estudos sobre o *Welfare State* presentes nos países desenvolvidos. Por fim, um terceiro momento, que surgiu no final dos anos de 1980, caracterizou-se pelo processo de democratização do país, o fim do regime autoritário e, principalmente, pelas propostas de análises e avaliações das políticas públicas.

174

De acordo com Melo (1999, p. 72), “a primeira onda de produção científica deixa entrever um certo “encantamento” pelo Estado”, resgatando estudos anteriores que buscavam problematizar o papel do Estado e suas formas estruturais, uma vez que se empunha neste momento o autoritarismo que trazia à baila a perspectiva moderna de desenvolvimentismo. Com isso, diante da expansão desenvolvimentista do Estado e diante da transformação do regime político, desenvolviam-se análises críticas integrando o marxismo com a economia política, sendo que a crítica ao regime autoritário subsumiu a agenda de pesquisa desse período.

Já na segunda onda de estudos, a partir das análises comparativas com as teorias sobre o Welfare State, tornou-se possível “uma discussão sobre tipos ou regimes de bem-estar social” (MELO, 1999, p. 74), ou seja, novos sujeitos apareceram na análise, tais como os partidos políticos, os sindicatos e as burocracias. Além disso, redescobriram-se autores clássicos, como Titmuss e Marshall, o que possibilitou uma “clivagem entre essa estrutura e os níveis de bem-estar social e as patologias que afligiam o sistema”. (MELO, 1999). Aos poucos, abandonavam-se as análises extremamente teóricas acerca do Estado e suas possíveis ações, e colocavam-se, no centro da discussão, as pesquisas empíricas que eram realizadas a partir das “ações do Estado”.

Por fim, a terceira onda de pesquisa em políticas públicas, fortemente influenciada pela discussão de cidadania que borbulhava no final da década de 1980, trouxe a discussão sobre formas de avaliação das políticas públicas e sobre o *modus operandi* do Estado. Frisa-se que, neste período, “a questão democrática passa a importar em uma chave dupla: como um fim em si mesmo e como condição para maior eficácia da ação do Estado.” (MELO, 1999, p. 81).

175

A síntese desse resgate histórico é de que a

reflexão sobre o Estado brasileiro, tratado de forma generalista como um entidade monolítica, dará lugar, paulatinamente, a uma produção mais empiricamente referida e que se recusa a tematizar o Estado de forma globalizante - ou mais acertadamente o papel do Estado-, e que discute uma política ou áreas de política. (MELO, 1999, p. 61).

Em outros termos, pode-se afirmar que o encantamento apresentado originariamente em relação ao Estado passa a ser voltado à própria sociedade civil. Esse processo, por sua vez, foi influenciado pelo processo de democratização presente no país. Neste sentido, se num

primeiro momento a análise centrou na transformação das instituições estatais, mais recentemente os estudos se concentraram no impacto dessas instituições nos resultados dos programas estatais.

Corroborando com a perspectiva acima exposta e atualizando a discussão, Trevisan & Van Bellen (2008) elencam três motivos para a emergência da análise de políticas públicas nos últimos anos, sendo que todos os motivos fazem referência à transição democrática ocorrida no país. A primeira razão estaria relacionada ao fato de que, em 1970, ganharam relevância a discussão sobre o desenvolvimento do país, bem como os impactos redistributivos das políticas nacionais. Temas como a “descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado» conduziram a uma redescoberta das políticas municipais e da descentralização do Estado.

176

O segundo motivo, elencado por Trevisan & Van Bellen (2008), decorre do “desencantamento” pela estrutura estatal, enfatizando-se o debate sobre a efetividade da ação pública, uma vez que eram (e ainda são) muitos os obstáculos para a execução das políticas públicas. Por fim, um terceiro motivo, que passou a organizar a agenda pública no início de 1990, estava concentrado na reforma do Estado, fazendo emergir estudos empíricos sobre os programas estatais.

Enfatizando a propagação de estudos empíricos sobre políticas públicas e retomando a exposição de Melo (1999), Celina Sousa (2003) aponta três problemas que perpassam os estudos de políticas públicas no Brasil. O primeiro problema se refere à falta de acumulação do conhecimento na área, isso no sentido de haver uma produção mais densa e sistematizada sobre as políticas públicas. Com isto, Sousa afirma que se inviabilizou a formação de uma agenda ou programa de pesquisa no sentido kuhniano, dada a difusão teórica,

metodológica e temática na qual os estudos de políticas públicas
vinham, e ainda vêm, se desenvolvendo.

Um segundo problema é que, enquanto os estudos da área cresciam horizontalmente mediante a abundância de estudos setoriais, faltava-lhes um aprofundamento vertical que conduzisse à produção de um instrumental teórico e analítico que pudesse institucionalizar o campo de pesquisa. Nas palavras de Sousa (2003, p. 16), "existe uma abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção, especificamente o analítico". (SOUSA, 2003).

Por fim, uma terceira dificuldade se apresenta pela proximidade recorrente que os estudos de políticas públicas possuem com órgãos governamentais, dificultando uma abordagem estritamente acadêmica e, em certa medida, politicamente desinteressada. Observa-se que esta proximidade acaba gerando tanto uma delimitação da agenda de pesquisa sujeita aos interesses dos órgãos governamentais quanto trabalhos normativos/prescritivos voltados à prática governamental.

177

A fim de superar esses problemas presentes nos estudos de políticas públicas, Sousa (2003, p. 17) aponta a necessidade de considerar os processos de formulação e implantação de políticas públicas eivados de caracteres políticos e não somente racionais e lineares. Em última instância, é preciso fazer uma análise de baixo para cima, a fim de identificar e problematizar o papel dos implementadores, bem como analisar a natureza dos problemas que as políticas públicas buscam resolver e identificar as redes de relação que essas políticas criam entre os atores sociais envolvidos.

Esses fatores são traduzidos, explicita e implicitamente, na exposição de Elisa P. Reis (2003), quando de sua proposta para uma agenda de pesquisa em políticas públicas. Dada a expansão do campo de pesquisa que extrapolou em muito a área da Ciência Política, ancorando-se em diferentes teorias e métodos, o primeiro cuidado que o pesquisador deve ter é possuir “clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela.” (REIS, 2003, p. 12). Isto não significa que a cada pesquisa seja refeita a sistematização teórica que sustenta o trabalho, mas que tal fundamento teórico fique evidente durante a pesquisa, evitando-se com isso uma miscelânea de teorias sob a pressuposição de multidisciplinaridade, ou mesmo, que se configure a ausência de uma teoria bem definida.

178

A tese apresentada por Reis é de que os trabalhos tenham efetivamente uma sustentação teórica, que busquem superar o problema da ausência de uma verticalidade analítica e teórica nas políticas públicas. Além disso, a autora sustenta a necessidade de analisar *policies* como práticas políticas, assumindo que estão perpassadas por interesses, valores e normas. (REIS, 2003, p. 13). Para tanto, é necessário articular as análises institucionais com as práticas individuais dos atores que estão envolvidos desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas públicas. Para Reis, é esta articulação e comparação entre o individual e o institucional que consiste o desafio tanto teórico quanto metodológico para a formulação de uma agenda de pesquisa.

Observa-se, com isso, que o tema das políticas públicas tem despertado cada vez mais o interesse de outras ciências, que não exclusivamente as sociais. Por outro lado, dada a difusão de pesquisas, principalmente empíricas, constata-se uma ausência de uma formulação teórica específica às políticas públicas. No entanto,

é justamente isso que tem possibilitado a configuração de um campo de discussão multidisciplinar em que diferentes disciplinas convergem em diálogo e fazem suas análises desde suas próprias perspectivas teórico-metodológicas. A proposta que segue é a de demonstrar como a antropologia tem se relacionado com esta nova área e quais as contribuições que se pode extrair dessas relações.

3 ANTROPOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: alguns distanciamentos

Conforme mencionado, durante muito tempo, considerou-se que o enfoque dos estudos antropológicos deveria ser, exclusivamente, as minorias e as sociedades periféricas. Por isso, a antropologia e, inclusive, o campo da antropologia política não teve por objeto central o estudo do Estado ou do governo. Buscava-se, por outro lado, enfocar os estudos das relações políticas nas sociedades não ocidentais (MIRANDA et al., 2007), muitas vezes classificadas como “sociedades sem Estado” ou ainda como “sociedades contra o Estado” – para fazer referência à obra de Pierre Clastres.

179

Considerando a história da antropologia, Leirner (2013) demonstra como a Antropologia do Estado ou a Antropologia Política, desenvolvida nas décadas de 1940 e seguintes por autores clássicos da disciplina, como Evans-Pritchard, Meyer Fortes, Leach e outros, acabava diluindo a potencialidade de uma análise da política ou do Estado dentro de uma análise de parentesco ou organização tribal. Noutros termos, as relações políticas acabavam sendo subsumidas dentro de outras instituições sociais, impossibilitando a constituição de uma dimensão específica do poder dentro dos grupos estudados.

Já em outra perspectiva, quando o Estado (colonial) começou a ser retratado nas etnografias, a ele estavam relacionados fatores de dominação ou de desestabilização dos sistemas sociais nativos,

conforme pode ser verificado em trabalhos como os de Max Gluckman (1963). Assim, ao invés de se tomar o Estado como um objeto de análise antropológica, ele era visto exclusivamente pelos eventuais impactos sociais que causava nas sociedades que colonizava. O Estado era tido como um ente externo que influenciava e, por vezes, desequilibrava a ordem dos comportamentos internos de um sistema.

Esta relação que se estabeleceu entre o Estado e a antropologia em um âmbito mais global também se reproduziu, de certa maneira, na antropologia brasileira e “talvez não seja de todo errado dizer que a “situação colonial” de lá corresponda à “situação nacional” daqui. (LEIRNER, 2013, p. 76). Considerando o contexto nacional, tem-se que, na mesma época em que se desenvolvia a primeira onda de estudos sobre políticas públicas no país, isto na década de 1960, “pensar na relação entre Antropologia e políticas públicas era uma virtualidade *stricto sensu* inconcebível. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 352).

180

Neste sentido, Bevilaqua & Leirner afirmam que

mesmo quando se admite que a chamada “antropologia urbana” possa apresentar uma contribuição original, espera-se que ela decorra do estudo de grupos e processos “marginais” e “minoritários”. À antropologia que trata das instituições, agentes e processos hegemônicos da nossa sociedade, caberia uma maior interlocução com a sociologia e a ciência política, sendo reduzida não raro à desconfortável condição de apêndice ilustrativo das grandes contribuições macrosociológicas. (BEVILAQUA; LEIRNER, 2000, p. 107).

Em relação a este distanciamento da antropologia para com as políticas públicas, deve-se reconhecer que o campo antropológico brasileiro, campo este que começava, a partir de 1950, a se constituir por meio dos programas de pós-graduação financiados pela Unesco,

não estavam alheios aos projetos desenvolvimentistas do regime militar totalitário. Os projetos políticos que se desenvolviam atingiam de cheio “os territórios de populações indígenas e camponesas com a violência dos grandes empreendimentos financiados pelo *establishment* desenvolvimentista multilateral.” (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 353, grifo nosso). Em outros termos, a antropologia passa a se preocupar muito mais com os resultados, impactos, consequências dos projetos estatais e nem tanto com a sua formulação e implantação.

Em um mesmo sentido, mas agora em outro contexto, é importante fazer reminiscência quanto ao fenômeno do êxodo rural no país ocorrido logo após o golpe militar de 1964. Por intermédio dos mesmos projetos de expansão e das megaintervenções urbanísticas se propagava o melhoramento das cidades e se chamava a atenção para uma parcela considerável da população que lançava a sorte nos centros urbanos, vindo a inchar as cidades. Colocavam-se em cena as discussões - e os programas estatais - referentes à migração, favelas, trabalho assalariado, educação, etc. Novamente aqui o interesse antropológico estava muito mais para os grupos que se formavam nas grandes cidades, deixando de problematizar as causas e consequências dessas intervenções desde uma perspectiva estatal.

181

Junto com estas transformações, delineava-se também o campo de atuação da antropologia brasileira. Primeiro, nos territórios indígenas e no meio rural, consolidando, respectivamente, a etnologia e os estudos de comunidades tradicionais. Posteriormente, atuando nos centros urbanos por meio da antropologia urbana (ou também denominada antropologia das sociedades complexas). A antropologia brasileira se consolidou mediante estudos dos grupos sociais que eram constantemente atingidos (ou mesmo prejudicados) pelos programas estatais, pelas ações do Estado.

Se por um lado os programas do Estado passaram a compor a cena etnográfica e passaram a fazer parte da produção acadêmica antropológica, é preciso ressaltar, por outro lado, que

em nenhum desses três grandes feixes temáticos - indígenas, camponês, urbanos - aflorou a ideia 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. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 353).

Diante disso, é de se observar que a relação entre a antropologia e o Estado (e mesmo as políticas públicas), “quando existiu, foi em grande parte permeada por uma tensão inerente às relações entre o Estado, as políticas públicas e os “nativos” (objetos da antropologia, portanto)”. (LEIRNER, 2013, p. 69). E assim, o Estado passava a ser visto pelos resultados de suas intervenções e as questões passavam a ser como os grupos subordinados a esse poder do Estado interatuavam com as intervenções estatais. (TEIXEIRA; SOUZA LIMA, 2010, p. 57).

Buscando ratificar a ausência de uma investigação sistemática e profunda da antropologia sobre o Estado, sobre a administração pública ou as políticas públicas, é possível identificar quatro posições adotadas em campo pelos antropólogos perante os poderes públicos: a primeira posição é a de um cidadão politizado que buscava denunciar as iniquidades causadas pelas intervenções estatais; a segunda postura era aquela que buscava afirmar a defesa do direito à pesquisa quando o Estado dificultava o acesso de antropólogos aos grupos pesquisados (menciona-se aqui principalmente o acesso aos grupos indígenas); a terceira era a postura que visava problematizar

o papel do próprio antropólogo em vista das ações governamentais, ressaltando-se questões éticas da pesquisa; e, por fim, a quarta posição diz respeito às tomadas de decisão do antropólogo que influenciavam os gestores e administradores públicos. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 354).

Observa-se que, dessas posições adotadas pelos antropólogos, não se chegou a constituir o Estado como um objeto de estudo para a antropologia, deixando a reflexão sobre as políticas públicas para as outras Ciências Sociais, tanto a Ciência Política quanto a Sociologia. Reitera-se aqui que esta posição assumida pela antropologia em face das políticas públicas possui forte relação com sua postura de investigar as minorias e os grupos marginalizados, enquanto que os grupos dominantes, elitizados e o próprio Estado ficaram, até recentemente, relegados às outras ciências sociais. Frisa-se que até mesmo as assessorias e consultorias prestadas pelos antropólogos em favor de ONGs ou setores públicos não chegavam a produzir uma reflexão sistemática, seja ela reflexivo-acadêmica, seja intervencionista-profissional, sobre a área de políticas públicas.

183

Contudo, é de se reconhecer que a antropologia não ficou de todo alheia aos acontecimentos políticos brasileiros. Se os trabalhos dos antropólogos - em contextos indígenas, rurais ou urbanos - "não foram pensados como políticas públicas ou ações do Estado, não deixaram de ser uma etnografia de sua implementação, de seus resultados, danos e ganhos." (TEIXEIRA; SOUZA LIMA, 2010, p. 60). Em outros termos, há de se reconhecer que, ao menos tangencialmente, as etnografias já apontavam a necessidade de uma análise antropológica do Estado, das ações do Estado e do Estado em ação.

Uma vez demonstrado o distanciamento da antropologia em relação às políticas públicas, faz-se necessário agora a análise de algumas

aproximações dessas duas áreas, buscando ressaltar possíveis contribuições da antropologia aos estudos das políticas públicas. Como será demonstrado a seguir, há diversos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos por antropólogos a fim de colocar as ações do Estado, e o próprio Estado, no centro das discussões antropológicas.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E ANTROPOLOGIA: aproximações e contribuições

Que a relação entre antropologia e as ações do Estado tenham se tornado mais próximas é algo visível, tanto pelo fato das expansões das políticas públicas quanto pela ampliação dos objetos de estudos da antropologia. Um exemplo disso surge se se considerar que, se por um lado, em 1999, na coleção *O que ler na ciência social brasileira* a discussão sobre *Estado, governo e políticas públicas* foi desenvolvida pela área da Ciência Política. Atualmente, tendo transcorrido uma década, em 2010, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), mediante a coleção *Horizontes das ciências sociais no Brasil*, buscando atualizar e sistematizar o panorama das discussões e pesquisas atuais das Ciências Sociais, possibilitou que a área de Antropologia dedicasse uma parte da discussão para pensar uma Antropologia da Administração e da Governança no Brasil.

Este espaço institucional de discussão demonstra a relevância que o tema do Estado e das Políticas Públicas vem ganhando dentro da antropologia. E, por isso, nesta terceira parte deste artigo, busca-se pensar como e quais as relações e aproximações que vêm ocorrendo entre a antropologia e as políticas públicas. Além disso, quais as possíveis abordagens antropológicas sobre o campo multidisciplinar que constitui as Políticas Públicas hoje.

Uma proposta para visualizar essas relações é apresentada pelo antropólogo Piero C. Leirner (2013). Este autor buscou traçar uma tipologia das relações da antropologia com o Estado a partir da posição de fala e trabalho dos próprios antropólogos. Ele distinguiu, assim, três possibilidades de relações denominadas de: 1) cooptação política direta; 2) análise e cooptação política indireta; e, 3) análise política direta.

A primeira relação, denominada de “cooptação política direta”, Leirner descreve como sendo aquela em que os antropólogos são chamados a prestarem serviços a demandas estatais específicas. Pode-se citar aqui, como exemplo, o uso de antropólogos em Forças Armadas ou mesmo, se se pensar na história da disciplina antropológica, como desenvolvedores de estratégias de colonização. Esta relação, por sua vez, possui sérias implicações ético-metodológicas. Além disso, traz no bojo da relação o problema apontado por Souza (2003), de uma agenda de pesquisa pautada eminentemente pelos órgãos estatais.

185

A segunda forma de relação, denominada de “análise e cooptação política indireta”, compreende as relações desenvolvidas pelos antropólogos que “se dedicam a estudar o impacto de políticas sociais em populações ditas ‘minorias’ (LEIRNER, 2013, p. 81)”, sendo esta uma das formas mais recorrentes no Brasil. Desta relação é importante ressaltar, primeiro, que os estudos desenvolvidos por esses antropólogos se referem prioritariamente ao impacto das políticas, ou seja, aos efeitos a posteriores da implementação. O que, de outro lado, se deixa de contemplar os processos decisórios, a formulação das políticas e, em muitos casos, a própria implementação.

Além disso, é importante ressaltar que geralmente essa relação se dá por interesse do próprio antropólogo que se aproxima dos órgãos estatais a partir de suas pesquisas prévias numa área específica. Se por um lado isto evita que as pesquisas sejam pautadas pelos órgãos

estatais, deve-se reconhecer que, de outra banda, boa parte do trabalho desenvolvido não é apropriada como pesquisa acadêmica. Ou seja, essas pesquisas passam a configurar como formas de assessorias e consultorias, e, por vezes, marcadas pela militância do pesquisador.

Por fim, a terceira forma de relação é denominada por Leirner de “análise política direta” e se refere aos trabalhos antropológicos que tomam como objeto de pesquisa o próprio Estado, seus agentes, a burocracia estatal, as políticas públicas, etc. Esta forma de pesquisa busca abranger de forma equidistante não só os impactos das políticas públicas, mas também possibilita pensar todo o processo desde a formulação até a avaliação desses programas. Além disso, é de se observar que o enfoque não está somente na produção de políticas, nem só nos grupos por elas atingidos, mas se configura principalmente por trazer o Estado para o centro da análise.

186

Excluindo a cooptação política direta, uma vez que se configura como a menor – e também a mais problemática, é possível perceber que a cooptação política indireta caracteriza, grosso modo, os trabalhos desenvolvidos de forma profissional, fora da academia, por meio de laudos, relatórios e assessoria antropológica. Enquanto que a análise política direta é desenvolvida, eminentemente, dentro da academia, sem relação direta com os órgãos e as políticas pesquisadas, possibilitando um trabalho mais geral, e por vezes teóricos, sobre as políticas públicas que não somente o registro de seus impactos e conhecimento do grupo atingido.

A partir dessa tipologia de relações, é possível pensar três principais vertentes nas quais a antropologia vem desenvolvendo pesquisa sobre as políticas públicas no Brasil. Uma primeira frente de pesquisa trata de avaliar as populações (ou minorias) que vêm sofrendo alteração de identidades e “culturas” em função da intervenção do Estado. De

modo geral, o foco dessas pesquisas acaba sendo a problematização dos próprios “atingidos por políticas”.

Uma segunda frente de pesquisa, muitas vezes desenvolvidas fora da academia, por ONGs, por antropólogos militantes ou que prestam consultorias, trata da própria “Gestão de Políticas”. Aqui se enquadram os trabalhos que buscam formar um “quadro de análise específico da gestão estatal sobre as populações” (LEIRNER, 2013, p. 86), e a antropologia se situaria como uma espécie de mediadora entre as “comunidades” e o Estado. Frisa-se que aqui o Estado e seus programas não seriam ainda o alvo principal das pesquisas, mas acabariam entrando tangencialmente em face das problematizações das relações Estado, políticas e grupos sociais.

Por fim, uma terceira frente antropológica é denominada por Leirner (2013, p. 86) de “Antropologia da política e do Estado”, a qual ainda é tida como a menor e mais recente forma de a antropologia se relacionar com o campo das políticas públicas. A abordagem antropológica aqui, por sua vez, passa a compreender o Estado como um ente plural, como campo de conflitos e interesses diversos, formado por pessoas e ideologias que estão em constante negociação. Nesta proposta, sugere-se pensar “as políticas públicas como *linguagem de poder*, como *agentes culturais*, e como *tecnologia política*”. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 365, grifo no original).

Esta perspectiva de uma “Antropologia da política e do Estado” implica, de saída, “suspender a ideia de *público* como qualitativo para os fins das ações do Estado que melhor poderiam ser descritas enquanto *políticas governamentais*.” (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 369). Esse redimensionamento do *público* para o *governamental* torna possível compreender os programas estatais como “planos, ações e tecnologias de governo” que interagem não apenas dentro

de organizações administrativas estatais, mas perpassam diferentes modalidades de organizações sociais e políticas.

Ao fazer isso, a antropologia possibilita uma abordagem do Estado pelo estudo da governança, mostrando a pluralidade desse ente, que muitas vezes é pensado de forma monolítica, em um âmbito territorial específico e como monopólio legítimo da violência. Uma perspectiva antropológica do Estado possibilitaria compreendê-lo como um “fluxo histórico contínuo, em que as formas que surge como ideia de Estado não correspondem necessariamente às formas do sistema de Estado e suas ações, e vice-versa”. (SOUZA LIMA; CASTRO, 2008, p. 371).

De outro modo, na expressão de Bevilaqua & Leirner (2000), a contribuição da antropologia nos estudos do Estado e das políticas públicas está em demonstrar que

188

os cálculos de engenharia institucional frequentemente realizados para entender a relação Estado-sociedade (que sempre aparece mediada pela categoria “indivíduo”) não se mostram suficientes para entender a dinâmica estrutural que está por trás do sentido que as pessoas dão às suas instituições. (BEVILAQUA; LEIRNER, 2000, p. 125).

Em última análise, a antropologia pode contribuir para o estudo das políticas públicas como políticas governamentais, para possibilitar não apenas compreender o Estado em ação, mas também, principalmente, a fim de perceber as ações que constituem o fazer-Estado, este entendido como um processo mutável, plástico, que permanece o mesmo através das mudanças.

Por fim, é de se considerar que, se durante muito tempo a antropologia esteve relativamente distante de uma abordagem do Estado e de suas ações, atualmente, diante da propagação de políticas públicas,

muitos antropólogos vêm desenvolvendo trabalhos que consigam abordar tanto a formulação, implantação, avaliação e impactos das políticas governamentais. Além disso, de outra forma, passou-se a colocar o próprio Estado como objeto de discussão antropológica, possibilitando compreender as políticas públicas não apenas como o resultado de um processo racional e burocrático, mas também, principalmente, como um campo de relações e de interesses.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que nos últimos anos o campo de Políticas Públicas teve forte expansão no país, aumentando consideravelmente o número de pesquisas sobre as “ações do Estado” feitas por diferentes áreas do conhecimento, este trabalho buscou apontar algumas das relações que a antropologia estabeleceu com os programas governamentais. Além disso, buscou demonstrar possíveis contribuições da antropologia aos estudos de políticas públicas.

189

Em um primeiro momento, explicitaram-se os principais desdobramentos teóricos dos estudos de políticas públicas no Brasil, principalmente após a década de 1960 que, marcada pelo regime político autoritário, colocava em cena as questões relativas aos papéis e funções do Estado. Ainda aqui, demonstrou-se que, com a redemocratização do país, a expansão do número de programas estatais acompanhou o aumento do número de pesquisas na área, fazendo com que não apenas as Ciências Políticas, mas também diferentes áreas do conhecimento passassem a tratar, de diferentes ângulos, das políticas públicas. Por sua vez, esta multidisciplinaridade ocasionou um crescimento vertical de estudos de casos, impossibilitando o desenvolvimento vertical e teórico de análise.

A partir disso, buscou-se analisar quais as relações da antropologia em face das políticas públicas, ou as ações do Estado de um modo geral. Observou-se que, considerando os campos de interesse de estudos da antropologia, que colocava as minorias no centro de pesquisa, a abordagem antropológica sobre o Estado foi deveras tangencial. Noutros termos, não se chegou a formar pesquisas sobre as políticas em si, mas sim sobre os impactos dessas políticas nos grupos estudados pela antropologia, principalmente grupos indígenas, comunidades rurais e minorias urbanas.

Na contramão desse primeiro distanciamento, constatou-se uma aproximação da antropologia com as políticas públicas. Demonstrou-se como que, recentemente, têm surgido diferentes propostas de abordagens antropológicas acerca do Estado e das políticas por ele desenvolvidas. Talvez a mais evidente dessas contribuições seja a proposta de se pensar em políticas governamentais, o que possibilitaria problematizar as diferentes dimensões que constituem o fazer-Estado e o fazer-políticas desde as organizações estatais, e principalmente dos diferentes agentes envolvidos.

190

Se por um lado as políticas públicas não tenham construído uma verticalidade teórica, é de se concluir que este campo não hermético tem se constituído como espaço propício para que diferentes áreas do conhecimento possam dialogar e pensar as próprias políticas públicas com base em diferentes teorias e métodos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

BEVILAQUA, 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.

LEIRNER, Piero de Camargo. As políticas públicas segundo a antropologia. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Fiocruz, 2013.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. Ciência Política. São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes, 1999.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de *et al.* Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 25, 2007.

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

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev., 2003.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; CASTRO, João Paulo Macedo. Política(s) Pública(s). In: SANSONE, Livio; PINHO, Osmundo Araújo (Orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2 ed. rev. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia/Edufba, 2008.

TEIXEIRA, Carla Costa; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. A antropologia da Administração e da Governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?. In: MARTINS, Carlos Benedito de; DUARTE, Luiz Fernando dias. **Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia**. São Paulo: Anpocs, 2010.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista Administração Pública**, v.42, n.3, jun. 2008.

Recebido: 10/07/2015

Aprovado: 16/09/2015