

POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA NOS CAMPOS DA CIÊNCIA POLÍTICA E DA ANTROPOLOGIA

Hildon Oliveira Santiago Carade
Universidade Federal Da Bahia
Mestrando Em Antropologia
hildoncarade@yahoo.com.br

Resumo

Apesar de não existir um consenso entre os cientistas políticos no que se refere a uma melhor ou mais aceitável definição de política pública, todas elas, mesmo as mais minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde acontecem os embates, qual seja, o governo. Assim, pode-se dizer que hegemonicamente a ciência política partiu da perspectiva do Príncipe para melhor entender as ações do Estado. Os antropólogos, por sua vez, ao se depararem com as políticas governamentais, tenderam a analisar as políticas sociais, concentrando-se sobremaneira nos desvios, nos subterfúgios e nos “mecanismos de defesa” usados pelos setores das camadas menos favorecidas para enfrentar os poderes estatais. Desta forma, pode-se falar em uma clivagem em torno da hierarquia social dos objetos: enquanto a ciência política esteve preocupada com o “studying up”, a antropologia orientou os seus esforços para o “studying down”. A presente comunicação pretende ensejar uma discussão teórico-metodológica em torno do tema políticas públicas, sublinhando os modelos de análise forjados tanto pela ciência política quanto pela antropologia. O objetivo é aproximar as duas matrizes disciplinares que apenas artificialmente podem ser consideradas distintas. Assim, utilizarei dois textos – um de caráter antropológico; outro, pertencente ao campo da ciência política – que versam sobre o mesmo assunto, qual seja, o Orçamento Participativo. Em um primeiro momento apontarei para como as perspectivas podem ser complementares, para em seguida demonstrar a grande distinção entre as duas, qual seja: enquanto a ciência política está interessada na moralidade das instituições, a antropologia preocupa-se com a moralidade dos atores.

Palavras-chave: políticas públicas; ciência política; antropologia; Orçamento Participativo.

INTRODUÇÃO

Quero começar este artigo narrando um episódio acadêmico. Em outubro de 2008, no âmbito de mais uma reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais¹, foi realizada uma mesa-redonda com o sugestivo título “Teoria política: entre empiria e normatividade”, onde os convidados partiram do pressuposto de estar a teoria política contemporânea encerrada em um excesso de normativismo.

Segundo a coordenadora da mesa-redonda, a cientista política Thami Pogrebinschi, este normativismo exacerbado se refletiria nas duas principais vertentes de atuação da teoria política contemporânea, quais sejam, a teoria democrática e a teoria da justiça. A esse propósito, por exemplo, a teoria democrática de cunho participacionista não conseguiria dar conta dos dilemas e problemas reais apontados pela própria experiência democrática. Pogrebinschi conclamou os pesquisadores convidados – os professores Cícero Araújo, Fabiano Guilherme Mendes Melo e Leonardo Avritzer – a vencerem o desafio de sustentar uma teoria política na qual empiria e normatividade encontrassem um termo de confluência. Voltarei a alguns pontos desta mesa-redonda mais adiante.

Mencionei este episódio, pois creio que a sub-área da análise de políticas públicas, no bojo da Ciência Política, padece do mesmo dilema. Na tentativa de compreender as ações do Estado, as políticas públicas tornaram-se passíveis de serem estudadas cientificamente, dentro de uma agenda propositiva de pesquisa que assumiu para si a tarefa de instrumentalizar os gestores públicos (*policymakers*) na produção de políticas mais eficazes, mais afeitas à democracia, concebida como um arranjo institucional engendrado pelo povo para a produção de um maior bem-estar social (Lasswell, 1971). Se a questão normativa de uma política pública é a melhora das condições sociais, quando a *policy analysis* aponta fragilidades, desvios de rota, precariedades e erros que conduzem a uma não proficuidade destas políticas, elas têm como horizonte justamente a melhoria dos indicadores sociais.

Assim, em uma democracia tanto os gestores públicos quanto os cidadãos precisam saber o que está em jogo em um processo político. Todavia, no afã de mobilizar um determinado conhecimento, a análise em políticas

públicas incorre no perigo de esvaziar o terreno da explicação em prol do delineamento de cursos normativos de ação, tendo em vista que desde os tempos imemoriais a preocupação em torno do que seja um bom governo e qual seria o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos se constitui em uma abordagem da ciência política, como testemunham os escritos clássicos de Aristóteles e Platão.

A antropologia, por seu turno, seria mais maquiaveliana, pois estaria interessada na política como ela é, não como ela deveria ser. Concebendo-a como uma categoria nativa, os estudos antropológicos questionaram certa visão instrumentalista da governança. Esta, ao conceitualizar a política nos termos de uma ferramenta de regulação da população de cima para baixo, através de recompensas e sanções, terminou por reduzi-la ao seu aspecto técnico, racional, como se ela fosse tão somente uma ação orientada para resolver certos problemas. Mas a política também cria a socialidade, pensada em termos de um acionamento das relações de poder (Clastres, 2003).

A presente comunicação pretende ensejar uma discussão teórico-metodológica em torno do tema

políticas públicas, sublinhando os modelos de análise forjados tanto pela ciência política quanto pela antropologia. O objetivo é aproximar as duas matrizes disciplinares que apenas artificialmente podem ser consideradas distintas. Logo, não é minha intenção estipular uma espécie de revisão de literatura sobre o tema de políticas públicas, na tentativa de criar um olhar panorâmico sobre esta sub-área de pesquisa. O enfoque será os textos mais teóricos, um certa literatura, nos campos da ciência política e da antropologia, à procura de identificar um paradigma. A esse propósito, na segunda parte deste texto, com o intuito de articular as ferramentas teóricas criadas pelas duas tradições disciplinares, será mobilizado um contexto empírico específico, qual seja, o Orçamento Participativo. Em um primeiro momento darei destaque à possibilidade de pensar estas perspectivas como complementares, para em seguida demonstrar a grande distinção entre as duas, qual seja: enquanto certa literatura da ciência política está interessada na moralidade das instituições, a literatura antropológica preocupa-se com a moralidade dos atores.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO QUADRO DA CIÊNCIA POLÍTICA

Historicamente, o campo da análise em políticas públicas se constituiu enquanto sub-produto da ciência política norte-americana. Desde a década de 30, autores como H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton – considerados os pais fundadores deste vertente na ciência política –, têm tomado as ações do Estado como campo de análise e conhecimento acadêmico (Souza, 2007). Apesar de não existir um consenso entre os cientistas políticos no que se refere a uma melhor ou mais aceitável definição de política pública, todas elas, mesmo as mais minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde acontecem os embates, qual seja, o governo.

De acordo com Arretche (2003, p. 08), “há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do 'Estado em ação' (...) 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”. Nesse sentido, os estudiosos deste campo não estariam interessados na produção normativa do Estado, mas nas suas ações – da capacidade concreta e dos mecanismos de regulação reais nas áreas em que as organizações e configurações institucionais chanceladas pelo Estado pretendem regular ou mesmo aparecer como sendo o Estado real (Duebel, 2002) –, enfatizando muitas vezes a grande distância entre as intenções dos legisladores e as realizações concretas do Estado. Neste quadro explicativo, as políticas públicas seriam “boas para pensar” o Estado, num quadro onde Estado e sociedade são concebidos a partir de uma relação diádica.

Se a política pública toma como ponto de partida para a sua análise o governo em ação, torna-se necessário saber qual é a parte que lhe cabe na definição e implementação de uma política pública. Curioso que tanto as teorias centradas na sociedade quanto aquelas centradas no Estado terminam por orientar os seus esforços em torno da gênese das ações do Príncipe.

Entre as teorias que têm a sociedade como pólo independente (*society-centered*) destacam-se as teorias marxistas, as pluralistas e a

teoria das elites (Duebel, 2002). A classe política seria descrita pela três literaturas sempre em uma posição de sobredeterminação. É assim que o Estado, para os marxistas, estaria a serviço dos interesses do capital, viabilizando a dominação e a reprodução do capitalismo; para os pluralistas, levando-se em consideração a inexistência de um grupo societário que isoladamente consiga determinar todos os rumos de um processo político por um período prolongado de tempo, as políticas públicas seriam resultados das lutas políticas entre os grupos que objetivam controlar o governo e as suas instituições (Dahl, 1961); por fim, para os teóricos das elites, a conformação do jogo do poder nas mãos de uma elite governante teria como resultado a implementação de políticas que sempre seguem os interesses dos atores ali representados, tornando completamente enviesadas as ações governamentais sob a égide da democracia representativa (Hunter, 1953).

Por outro lado, as teorias que asseveram o Estado enquanto uma variável independente (*state-centered*), terminam por concebê-lo eminentemente como um seletor de demandas e provedor de serviços

(Duebel, 2002). Neste quadro, não causa estranheza o fato de a grande maioria dos estudos deste campo terem se centrado no processo decisório, na gênese de uma política pública. A esse propósito, por exemplo, temos o “incrementalismo”, o qual afirma que nenhuma política parte do zero, mas cumulativamente a partir de decisões periféricas e fortuitas. Desta forma, as decisões tomadas no passado sempre importam no presente, pois elas limitam e constroem as ações futuras (Souza, 2003). Esta orientação refletiu-se nos modelos chamados de *policy arena*, pois estes partem do pressuposto de as reações e as expectativas das pessoas afetadas pelas políticas públicas terem um efeito antecipativo no que tange ao processo político de decisão e implementação de uma política (Frey, 2000).

Aos poucos, no bojo desta literatura, vai se consolidando um caráter processualístico nas análises em torno das políticas públicas, tendo em vista serem de fundamental importância a temporalidade, o jogo político, os atores, as facções a conformarem os processos político-administrativos. Comum a todas as propostas de políticas são as fases de formulação, de

implementação e de controle dos impactos. Este modelo teórico foi denominado de *policy cycle*, que tem por mérito o amalgamento de distintas abordagens avaliativas, quais sejam, a avaliação política, a análise de políticas públicas e a avaliação de políticas públicas (Frey, 2000). Entretanto, este modelo foi muito criticado, pois não necessariamente a gênese de uma política pública corresponde fielmente a todas estas etapas, podendo haver saltos nestas fases e/ou inversões e a existência de outras variáveis empíricas (Souza, 2007).

Mesmo criticado, este modelo teórico consolidou certa orientação instrumentalista do Estado, cujo fim último é a anulação da própria política. A esse respeito é ilustrativo como Frey (2000) define a fase de avaliação. De acordo com ele, a avaliação centra-se nos impactos de um determinado programa, constituindo-se em uma etapa de aprendizagem política. Se o projeto foi bem-sucedido, suspende-se ou anula-se o ciclo político; caso contrário, ele será renovado com o fito de corrigir o que havia saído errado.

Contudo, quero enfatizar que a crítica à visão racionalista e instrumentalista do aparato estatal

partiu do próprio campo da ciência política, constatação muitas vezes negligenciada pelos antropólogos que, talvez, por uma necessidade de marcar as fronteiras disciplinares ou, digamos, de sustentar as possíveis contribuições da antropologia à ciência política, terminam por creditar apenas à antropologia um poder de reflexividade, como se a ciência política fosse incapaz de refletir sobre a sua própria produção. Tal parece ser, por exemplo, o caminho trilhado por Lima & Macedo e Castro (2008) em um ensaio sobre o tema políticas públicas.

Apenas para citar alguns exemplos, as abordagens centradas nas ideias e nos conhecimentos em políticas públicas tais como a *advocacy coalition* e a *policy learning*, descentraram a ênfase nas ações entendidas como racionais, movidas pelo interesse e guiadas pela maximização dos benefícios, tão comuns às análises clássicas em torno dos processos políticos. “Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [*policy process*]” (John apud Faria, 2003, p. 23).

Assim, com o tempo, os cientistas políticos que atuam nessa área de análise de políticas públicas foram percebendo que a implementação não é um processo neutro. De acordo com Yanow (1987), em vez de perguntarmos que tipo de implementação existe, seria mais profícuo indagarmos sobre como os executores e os destinatários das políticas interpretam a norma, para logo após analisar a implementação em função destas interpretações, suas compatibilidades e discrepâncias para com a norma.

Esta interação entre executores e destinatários de políticas, entre Estado e sociedade, será o enfoque das chamadas teorias mistas (Duebel, 2002), que rechaçam, de um lado, o racionalismo economicista ou social predominante nas análises *society-centered* e, por outro, se nega a considerar a sociedade como cativa de um Estado dominado por um grupo minoritário (as análises *state-centered*). Estão neste rol as teorias neocorporativistas, neo-institucionalistas, as análises de redes sociais (*policy networks*), a teoria da ação, entre outras.

Não é meu intuito fazer uma genealogia desta produção teóricaⁱⁱ. Apenas quero destacar a existência de

um paradigma, qual seja, o de esta literatura estar preocupada com o chamado *studying up*, o estudo do Estado, suas instituições e os atores que têm o privilégio de circular em seu tecido corporativo. Farei isso a partir da análise da parte teórica do livro *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*, do cientista político Eduardo Marques, pois, o triunfo desta perspectiva institucionalista mostra-se tão mais evidente em análises que mobilizam a categoria das redes sociais para melhor compreender a arquitetura do Estado.

Nesta obra, Marques (2003) enfoca a política pública de infraestrutura urbana na cidade de São Paulo, centrando-se na Secretaria de Vias Públicas (SVP) entre 1975 e 2000. A SVP é um órgão da administração direta, dependente da transferência de recursos financeiros por parte da Prefeitura, apresentando intensas migrações para outros setores da administração pública, cuja rede social foi, na maior parte do tempo, hegemônica por um único grupo ligado a um número restrito da elite política.

Poder-se-ia pensar que, ao mobilizar a variável redes sociais, o

autor estaria considerando as políticas públicas como uma porta de entrada para a compreensão da sociedade. Todavia, as perguntas que Marques (2003) objetiva responder não deixam dúvidas acerca dos seus interesses. Eis os questionamentos: Quais são os elementos mais relevantes a influenciar as ações do Estado? Se as suas ações não são sobredeterminadas por macroprocessos externos à política, quais são os atores e questões envolvidas no desenrolar de uma política pública, assim como em quais situações cada um deles consegue transformar seus interesses em políticas e ações?

Seu interesse é, pois, o funcionamento do Estado. Segundo ele (Marques, 2000), apesar de o Estado ter sido bastante estudado, ainda sabemos pouco a respeito de seu funcionamento. Tal carência de conhecimento se deve eminentemente ao caráter macrossociológico e ensaístico das análises, cuja preocupação girava em torno do papel do Estado no desenvolvimento, na industrialização e na construção da ideia de nação. Isso terminou por criar uma clivagem entre as grandes interpretações sobre o Estado e as pesquisas microssociológicas sobre

programas específicos. Centrar-se no conjunto de relações entre os atores estatais e os atores externos a ele, mas que possuem ligações de diversas naturezas, é uma forma de criar uma ponte entre os dois pólos.

Assim, a melhor forma de se compreender o Estado consiste na investigação dos atores que circulam em suas malhas (o tecido relacional do Estado). Os três atores principais a figurar no estudo são: os membros da classe política; os capitais envolvidos com a produção concreta de obras e serviços contratados pelo Prefeitura; e os membros da burocracia estatal envolvidos direta ou indiretamente com a política.

No que tange ao padrão de interação entre estes atores e o Estado, Marques desconsidera as três vertentes teóricas mais acima sumariadas, quais sejam, a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo. O autor utiliza-se, pois, de uma abordagem neo-institucionalistaⁱⁱⁱ. Para autores como Skocpol (1985) e Evans (2004), o Estado e o seu aparato burocrático não seriam subordináveis aos interesses de grupos e de agentes localizados na sociedade^{iv}. As agências estatais e a burocracia seriam os elementos chave no processo de

decisão, elaboração e implementação de uma política pública. Uma outra dimensão diz respeito ao enquadramento da política efetuado pelas instituições políticas, entendida como as regras que governam o jogo. A isso Skocpol (1985) chamou de “caráter toquevilleano” das instituições políticas, ou seja, a “modelagem” do campo da política perpetrada pelas regras do desenrolar do jogo político.

Não cabe neste espaço discutir as descobertas feitas por Marques acerca da burocracia paulistana. Quero apenas destacar que o arcabouço neo-institucionalista utilizado pelo autor guia o nosso olhar para o constrangimento proporcionado pelas regras do jogo no processo decisório. Neste sentido, esta perspectiva encontra um termo de confluência com os postulados da teoria da escolha racional, quando esta afirma que nem sempre interesses individuais agregados geram uma ação coletiva, e tampouco a ação coletiva proporciona bens coletivos. No entanto, o neo-institucionalismo mostra que nem sempre um gestor pode seguir seu auto-interesse, pois o seu cálculo estratégico está confinado na arena mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias; o

que vem assim a solapar as bases da teoria da escolha racional, na medida em que as instituições aparecem como forças motrizes para o decurso de uma dada política, não sendo associadas, como frequentemente faz o senso comum, à inércia^v (Souza, 2007).

Para concluir esta parte, convém lembrar que, em relação à literatura brasileira sobre o Estado e as políticas públicas, a grande parcela desta produção filia-se mais diretamente com a tradição *mainstream* da ciência política, qual seja, aquela que tem justamente como objeto o sistema político, as suas instituições e, em menor escala, o Estado brasileiro em suas peculiaridades, tais como o clientelismo, o patrimonialismo ou o autoritarismo (Melo, 1999). Mesmo os outros dois subconjuntos de trabalhos apontados por Melo (1999) não tiveram por interesse o desvelamento dos padrões que regem as ações dos atores, muito embora estes estudos pouco explorassem as questões de natureza mais institucional ou mais estritamente política. Assim, as análises centradas nas políticas setoriais (segundo subconjunto) procuraram identificar as especificidades do *welfare state* brasileiro; enquanto que o terceiro

campo de trabalhos buscou avaliar a implementação de determinadas políticas públicas, notadamente as políticas de caráter redistributivo, com o intuito de sublinhar as virtudes e as deficiências das formulações presentes nos desenhos institucionais de uma política (Melo, 1999). Logo, eram as ações governamentais o enfoque destes três grandes campos de pesquisa em políticas públicas no Brasil.

Enfim, sobre tudo o que foi dito até agora ressalta-se o estudo das políticas públicas a partir das instituições estatais. Destino diverso tiveram as pesquisas de cunho antropológico. Este será o assunto do próximo bloco.

A MIRADA ANTROPOLÓGICA

O ponto de partida de uma abordagem antropológica da política pública é examinar os pressupostos e os quadros de debates políticos. Mesmo aquelas políticas que se arrogam como neutras são eminentemente políticas. De fato, o ocultamento da política sob o véu da neutralidade é a grande característica da modernidade. A antropologia se incumbiu de mostrar as maneiras dominantes pelas quais os

problemas políticos são identificados, como são habilitadas as classificações particulares de grupos-alvo e como são legitimadas certas soluções políticas em detrimento de outras (Wedel et al., 2005).

Assim, numa perspectiva antropológica, o enfoque está simultaneamente no mais amplo (*wider*) e no restrito (*narrow*): o primeiro explora como o Estado (ou as *personas* que estão autorizadas a falar em seu nome) se referem às populações locais; o segundo, sendo uma abordagem exemplarmente etnográfica, explora como as políticas estatais e governamentais são experienciadas e interpretadas pelas pessoas, mantendo em mente que os antropólogos estão redistribuindo (*recasting*) o local e a comunidade a fim de capturar realidades mutáveis (Wedel et al., 2005).

Neste sentido, o olhar antropológico prima por certo descentramento dos objetos. Uma antropologia das políticas públicas, ou, digamos, do “Estado em ação”, para me utilizar da definição cara aos cientistas políticos, não está centrada na análise do Estado, do governo, tampouco do poder; ela volta-se para o estudo das

relações entre as diversas instâncias estatais, com o fito de compreender os princípios que regem o seu funcionamento, bem como para as relações entre Estado e sociedade que tornam possíveis a implementação de programas governamentais (Miranda et al., 2007).

De fato, a análise das relações sociais em detrimento das instituições que compõem o tecido estatal remete à vertente clássica da disciplina, que se incumbiu do estudo das chamadas sociedades sem Estado. Uma das principais contribuições destes estudos antropológicos, baseados na etnografia dos sistemas políticos africanos em meados dos anos 40, foi retirar a questão do “político” da esfera comumente relegada a ele pela filosofia política, qual seja: o Estado. Desta forma, tornou-se possível pensar a existência de um poder político sem a presença de um aparato coercitivo, mas como que disseminado, ou melhor, como um produto da socialidade humana, em processos de identificação e de diferenciação em torno das relações clânicas e de parentesco (Beviláqua & Leirner, 2000). O grande marco desta tradição teórica foi *Os Nuer* de Evans-Pritchard (1978 [1940]).

Desta forma, a antropologia não se serve de um conceito imutável de política; pelo contrário, concebendo-a enquanto uma categoria nativa, a questão passa a ser como a política funciona na formatação da sociedade. Em outras palavras, a pergunta é: o que as pessoas fazem em nome da política? A própria etimologia da palavra “política” revela as díspares funções por ela atendidas, cobrindo um vasto campo de atividades. A França medieval nos oferece um destes sentidos, qual seja, organizar e regular a ordem interna, na qual vislumbramos as intenções autoritárias do Estado como, por exemplo, a tentativa de homogeneização da heterogeneidade social. Por seu turno, a Inglaterra dos séculos XV e XVI nos oferece dois significados distintos para o termo: de um lado, pode significar sagacidade, prudência; por outro, pode denotar a dissimulação e a astúcia (Wedel et al., 2005).

O leitor mais precavido pode objetar que também a *policy analysis*, no bojo da ciência política, não negligenciou a pluralidade do termo “política”. Levando em consideração a semântica da língua inglesa, que confere significados distintos aos

termos *polity* (em referência às instituições políticas), *politics* (denotando os processos políticos) e *policy* (significando os conteúdos da política), esta literatura integraria as distintas esferas cobertas pelo conceito. Todavia, notem que a todas estas definições escapam algumas que são caras à antropologia, quais sejam: a política enquanto estratégia (Vincent, 1978) e como ação simbólica (Cohen, 1969), para ficar em apenas dois exemplos.

Uma das consequências desta opção teórica de considerar a política como uma categoria êmica foi a relutância dos antropólogos em ofertar alguma definição ao termo “Estado”. Aliás, houve mesmo certa rejeição do Estado enquanto um objeto de estudo. Assim, na introdução ao *African political systems*, escrito por Meyer Fortes e Evans-Pritchard, texto que definiu a antropologia política por muitos anos, Radcliffe-Brown escreveu:

O Estado (...) representado como sendo uma entidade acima dos seres humanos que edificam a sociedade, tendo como um de seus atributos algo chamado de “soberania”, e às vezes considerado como tendo uma vontade... ou comandos de emissão. O

Estado neste sentido não existe no mundo fenomênico; ele é uma ficção dos filósofos. O que existe é uma organização, isto é, uma coleção de indivíduos ligados por um complexo sistema de relações... Não há tal coisa como o poder do Estado (Radcliffe-Brown, 1955 [1940], p. xxiii, tradução minha)^{vi}.

Segundo os antropólogos da Universidade de Oslo, Krohn-Hansen & Nustad (2002), Radcliffe-Brown estava parcialmente correto. Muito embora ele tenha prestado um desserviço à antropologia ao desacreditar completamente o Estado enquanto um possível objeto de pesquisa, ele corretamente insistiu em não tratá-lo como um objeto concreto, evitando o perigo do fetichismo. Ora, na medida em que a política passou a ser considerada como estando disseminada no *socius*, os antropólogos, ao se depararem com as políticas governamentais, tenderam a analisar as políticas sociais, concentrando-se sobremaneira nos desvios, nos subterfúgios e nos “mecanismos de defesa” usados pelos setores das camadas menos favorecidas para enfrentar os poderes estatais (Lima & Macedo e Castro, 2008). No quadro mais amplo dos estudos sobre as

consequências da política colonialista, há um problema na antropologia política dos anos 70 e 80 que diz respeito a como articular o local com o global. Os estudos sobre a resistência são um caso emblemático, tendo em vista eles terem mergulhado em duas aporias: por um lado, romantizaram a criatividade do espírito humano em recusar a dominação perpetrada pelos grandes sistemas de poder; por outro, trataram o poder como algo exterior à política local, esta sendo vista como um dos últimos focos da resistência, fonte residual da liberdade (Shore & Wright, 1997).

Desta forma, posso falar em uma clivagem em torno da hierarquia social dos objetos: enquanto os estudos no campo da ciência política estiveram preocupados com o “studying up”, os estudos de caráter antropológico orientaram os seus esforços para o “studying down”. Neste quadro, é curioso perceber que os antropólogos concordam com os cientistas políticos quanto ao malogro das pesquisas sobre políticas públicas que não vislumbrem a possibilidade de encontrar nelas uma via de acesso ao Estado (Lima & Macedo e Castro, 2008; Beviláqua & Leirner, 2000).

Todavia, são de natureza distinta as motivações que orientam antropólogos e cientistas políticos. Se, no campo da ciência política, as políticas públicas são uma porta de entrada ao Estado, cujo fim último da análise é a compreensão das ações estatais, para a antropologia, ainda que concorde com o mesmo postulado, as políticas públicas são um modo de articular as relações entre Estado e sociedade, englobadas naquilo que podemos chamar de “sistemas culturais” (Shore & Wright, 1997). Em outras palavras, o método antropológico não estaria confinado ao que Nader (1972) chamou de “studying up”, significando o enfoque nas corporações, nas elites e nos centros de poder como um antídoto à tradicional ênfase no “studying down”. Em verdade, trata-se do que Reinhold (apud Shore & Wright, 1997) chamou de “studying through”: traçar os caminhos pelos quais o poder cria conjuntos e relações entre atores, instituições e discursos através do espaço e do tempo.

Ainda que orientadas por preocupações distintas, as duas disciplinas podem ser proveitosamente articuladas, ainda que algumas diferenciações permaneçam. Tal

articulação é o objetivo do próximo bloco. Para tanto, utilizarei dois textos – um de caráter antropológico; outro, pertencente ao campo da ciência política – que versam sobre o mesmo assunto, qual seja, o Orçamento Participativo.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM DOIS TEMPOS

Começarei pelo texto dos cientistas políticos Brian Wrangler e Leonardo Avritzer, *Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático* (2004). O pano de fundo macrossocial deste artigo é o contexto de redemocratização do país e a consequente proliferação de experiências participativas em torno dos governos locais, que, uma vez libertados dos constrangimentos suscitados por um regime político autoritário, encontraram terreno para a sua plena efetivação.

Segundo os autores, as correntes teóricas que tentaram explicar esse período de transição se utilizaram de modelos mutuamente excludentes: ou enfatizavam sobremaneira a desmobilização da sociedade civil (a

perspectiva institucional centrada no sistema político formal e nas instituições nacionais), ou enxergavam os movimentos sociais no âmbito da sociedade civil como única chave explicativa para o supracitado período (as teorias da sociedade civil centradas na ação coletiva). Ora, dizem os autores, ambos os pontos de vista negligenciam as relações entre Estado e sociedade. Em outras palavras, não há como responder à questão de como as organizações da sociedade civil podem alterar as instituições nacionais. Tal é o objetivo deste artigo. Para tanto, os autores se utilizam da experiência do Orçamento Participativo em três capitais brasileiras – Porto Alegre (a cidade pioneira), Belo Horizonte e Recife –, a partir de dados obtidos por *surveys* e utilizando-se do conceito teórico de “públicos participativos”.

Por “públicos Participativos” os autores compreendem: “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (Wrangler & Avritzer, 2004, p. 212). Com o conceito, os autores pretendem encurtar

a distância entre a perspectiva institucional e as teorias da sociedade civil.

A emergência dos “públicos participativos” se deu, afirmam os autores, a partir de três estágios. O primeiro estágio corresponde à renovação da vida política nos grandes centros urbanos, a partir do desmantelamento do regime militar. O segundo corresponde à percepção de serem as associações civis um espaço alternativo para o exercício da democracia. As organizações civis tomaram para si a tarefa de enfrentar a tradição clientelista e hierárquica que caracteriza o país. O terceiro estágio corresponde à implementação de instituições que permitam a deliberação política por parte dos cidadãos.

Nessa terceira fase, os autores se concentram no Orçamento Participativo, devido ao fato de ser ele um formato deliberativo inovador, incorporando os atores sociais em um processo que, ao longo de um ano, produz decisões baseadas em negociações e deliberações acerca de bens públicos. Como dito acima, as três experiências que serviram de substrato para o artigo foram as das cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife.

A partir dos *surveys*, os autores verificaram o aumento gradual da participação cidadã nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte; Recife foi a exceção. De acordo com os autores, o incremento das taxas de participação nas duas cidades pode ser creditado à mobilização dos cidadãos filiados ao Partido dos Trabalhadores (Porto Alegre) e ao Partido Socialista Brasileiro (Belo Horizonte). Uma segunda explicação aventa a possibilidade de o OP ter incorporado de forma bem sucedida os cidadãos que já tinham uma carreira pregressa de engajamento. No entanto, tanto em Porto Alegre, como em Belo Horizonte, com o passar do tempo, as taxas de participação foram crescendo de maneira mais vertiginosa nas regiões com baixa tradição de participação política. Isso se explica, afirmam os autores, pelos chamados “efeitos de demonstração” (Wrangler & Avritzer, 2004, p. 225). Na medida em que os cidadãos foram percebendo as vantagens da deliberação face a face, eles passaram a ter um maior engajamento.

Quando o OP não permite a deliberação e a negociação, esses “efeitos de demonstração” tornam-se

mais rarefeitos. É o caso de Recife. Os autores apontam dois fatos para a baixa ênfase depositada nos procedimentos do OP na capital pernambucana: o “pelegismo” – para me utilizar de um verbete corrente nos círculos esquerdistas – dos líderes comunitários que se aproveitaram do momento de explosão dos movimentos sociais na década de 80 para canalizar suas próprias demandas; e a falta de vontade política da coalização dos partidos centristas e tradicionais em torno do OP.

Tanto em Porto Alegre quanto em Belo Horizonte, os autores puderam constatar a mudança de atitude dos cidadãos na maneira com que eles mobilizavam as suas demandas. Anteriormente ao OP, era mais freqüente se adquirir bens públicos a partir da mediação de políticos, nos termos de relações clientelistas. Após o OP, a maioria dos respondentes do questionário afirmou ser capaz de obter acesso aos recursos através do novo formato institucional. Não há os mesmos dados para Recife, mas as evidências empíricas sugerem não ter havido resultados semelhantes, tendo-se em vista ter sido o OP galvanizado por intenções de cunho patrimonial.

Por fim, os autores mostram que Porto Alegre foi a cidade que mais implementou as medidas sugeridas pelo OP. O malogro, em termos comparativos, de Belo Horizonte e Recife pode ser creditado à breve duração desta experiência participativa, porém, sugerem os autores, os fatores mais proeminentes seriam: a pouca determinação dos líderes comunitários de promover deliberações públicas (em Recife o quadro é ainda mais complicado) e a falta de habilidade para a formação de coalizões com partidos de esquerda.

Como contraponto, apresentarei o texto do antropólogo Arley Santos Damo, *Cultura e agência: o engajamento no Orçamento Participativo* (2008).

Neste artigo, Damo (2008) elabora uma etnografia sobre a experiência do OP em Porto Alegre. No título, ao fazer uma referência à questão da agência, entrevemos qual é o interesse do ator, qual seja: a perspectiva dos atores que estão imersos nesse processo. Assim, ele afirma:

Interesso-me pela maneira como certos indivíduos se põem em ação, escapando ao destino da abstenção e da delegação ao qual estariam pretensamente condenados. Isso implica lançar um olhar sobre o itinerário de agentes que se engajaram no OP de maneira tal que esse processo altera o significado de termos como política, democracia, participação, cidadania e assim por diante (Damo, 2008, p. 52).

Logo, se Wrampler & Avritzer (2004) objetivaram entender como as organizações da sociedade civil operam mudanças nas instituições estatais, Damo (2008) pretende compreender como o curso das políticas públicas operam mudanças nas trajetórias individuais.

A esse respeito, não existiria um único sentido para a atuação na democracia participativa, como implicitamente o conceito de “públicos participativos” deixa transparecer, como se, com o advento do OP, caminhássemos inexoravelmente em direção à eliminação das relações clientelísticas de poder. Damo (2008) explicita que a atividade dos conselheiros do OP pode ser melhor compreendida a partir do termo “mediação”. Estando no centro da atividade de mediação entre os cidadãos

a quem eles supostamente representam e o Estado, os conselheiros, nas reuniões de deliberação, colocam em jogo a sua reputação, o seu capital simbólico, e nesse caso não há grande discrepância em relação à maneira como os políticos profissionais manejam o seu capital político.

Ora, se por “públicos participativos” entendemos a emergência da participação no âmbito da sociedade civil, a abordagem antropológica nos permite compreender os padrões desta participação. É assim, por exemplo, que Damo (2008) identifica haver uma tensão entre os participantes filiados a partidos políticos e aqueles sem nenhuma filiação; segundo a linguagem local, são definidos como “adesivados” e não “adesivados”.

Por outro lado, aquilo que aparece como uma evidência no texto de Wrampler & Avritzer (2004), no que diz respeito à relação entre coalizões de partidos de esquerda e maior efetividade do OP, é confirmado pelos dados etnográficos. De acordo com Damo (2008), as mudanças suscitadas pela dinâmica eleitoral – a substituição de um governo petista por um governo do PMDB – implicaram em uma perda considerável da qualidade dos debates

políticos. “A diferença entre as gestões é determinada, em boa medida, pelo fato de que os petistas tinham convicção ideológica acerca da pertinência do OP, enquanto os partidários de Fogaça [o prefeito peemedebista] revelaram-se preocupados em honrar um compromisso de campanha eleitoral (Damo, 2008, p. 77-78).

Todavia, a preocupação central do autor é compreender a maneira como a democracia participativa é vivida concretamente. A esse propósito, muitas vezes a orientação dos atores contradiz o credo das instituições. Se o OP era considerado por muitos militantes como um espaço de pedagogização, de formação para a cidadania, isso por vezes era motivo para o tensionamento das relações, pois se o OP seria o terreno formidável para a superação da exclusão social, como corretamente afirma o conceito de “públicos participativos”, muitas vezes a ascensão social de alguns indivíduos acarretava a própria negação dos princípios que regem este formato institucional. Este pode ser o caso de Chiquinho dos Anjos, um dos líderes políticos que emergiram no OP a partir da luta pela moradia. Segundo seus críticos, Chiquinho seria uma pessoa egoísta, por

sempre se preocupar apenas com a sua comunidade, muito embora em seus discursos ele clamasse pela solidariedade entre as classes populares. Entre os seus críticos destacavam-se justamente aqueles para quem o OP seria mais que um dispositivo por meio do qual se conquistam bens materiais.

Não há espaço para o descortinamento de todas as histórias de vida apresentadas pelo autor. Quero apenas pontuar que com a leitura do texto de Damo o OP aparece como um campo de negociações e articulações, possibilitando, inclusive, a entrada em cena de indivíduos representantes das classes mais abastadas, tendo em vista que ele, em termos da democracia participativa, prevê não apenas a participação das classes menos favorecidas, mas também as mais afortunadas da sociedade. Tal foi o caso de Seu Hervê, engenheiro aposentado da Petrobrás, e Pedro Zabaleta, próspero empresário, que foram levados ao OP devido a questões pragmáticas, relativas às associações que representavam (Seu Hervê lutava pela reforma da quadra de esportes de seu bairro, enquanto Pedro Zabaleta tentava conscientizar as pessoas em relação à importância da geração de empregos). Após certo

período de estranhamento, no qual ambos não compreendiam o léxico empregado nas reuniões, tanto Seu Hervê quanto Pedro Zabaleta foram demonstrando capacidade de interação para com a diferença. Assim, a trajetória de líderes populares nos permite afirmar que eles não entraram na política por diletantismo; antes, foram galvanizados por ela (Damo, 2008).

Guardadas as distinções metodológicas entre os dois textos – o primeiro foi baseado em uma pesquisa quantitativa, enquanto o segundo foi alicerçado por um método qualitativo –, que, em termos rígidos, corresponde à clivagem entre explicação (método quantitativo) e compreensão (abordagem qualitativa), quero pontuar que a grande diferença entre os dois escritos está no caráter normativo do olhar da ciência política. E aqui eu volto para o tema da mesa-redonda que abriu este artigo.

Nesta mesa-redonda, o cientista político Cícero Araújo (Anpocs, 2008) afirmou que não podemos entender a teoria normativa como uma ficção política, pois ela pretende estar no campo do possível. Uma teoria normativa questiona se determinado

estado de coisas é satisfatório ou não, aceitável ou não, perguntas que nenhuma explicação pode fazer. O juízo providencia ao ator motivos para ele manter ou modificar este estado de coisas. Mas qualquer teoria normativa bem elaborada levará em consideração todas as explicações sobre o dado. De acordo com ele:

Há um sentido mais estrito para o termo normativo, e por sinal este é o mais utilizado. De fato normativo se refere a normas, princípios e princípios de regras. E normas, princípios e princípios de regras não remetem diretamente aos atores. Mas à mediação de atores, instituições políticas e sociais. Assim, a pedra de toque da teoria política normativa é que o normativo diz respeito à moralidade das instituições, e não a moralidade dos indivíduos. Assim, por exemplo, a justiça não é virtude de pessoas, mas uma virtude de ou das instituições (Anpocs, 2008).

Logo, em termos da análise em políticas públicas, posso afirmar que certa literatura no âmbito da ciência política mostra-se deveras normativa, nos termos de Araújo (Anpocs, 2008), não significando uma produção voltada para o dever-ser da política, mas preocupada com a saúde das

instituições, no quadro das democracias modernas. Os estudos antropológicos, por seu turno, interessaram-se pelo ponto de vista do ator, que pode sim agir normativamente, porém suas motivações não se constituem uma norma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse texto representou um esforço em equilibrar as perspectivas da ciência política e da antropologia em relação ao tema das políticas públicas, procurando estabelecer um termo de diálogo entre as duas disciplinas que frequentemente se ignoram mutuamente. Penso que a compreensão do “Estado em ação” só pode ser efetivamente alcançada se pudermos observar os aspectos subjetivos que estão implícitos na implementação de uma política pública, bem como integrar a esses dados de caráter mais etnográfico as preocupações em torno das questões normativas das instituições.

Nesse sentido, devemos evitar a ênfase apenas nos aspectos técnicos; tampouco, devemos mergulhar no perigo oposto de aderir acriticamente a valores ideológicos. Como diz Elisa P. Reis (2003, p. 13), “a nós cientistas

políticos, sociólogos e antropólogos caberia o empenho de analisar *policies* como práticas políticas, práticas essas onde a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias”.

Abstract

Although there is not a consensus among political scientists with regard to a better or more acceptable definition of public policy, all of them, even the most minimalist guide our attention to the locus where the conflicts occur, namely, government. Thus, one can say that hegemonic political science from the perspective of the Prince to better understand the actions of the state. Anthropologists, in turn, faced with government policies have tended to analyze social policies, focusing excessively on deviations in subterfuge and “defense mechanisms” used by sectors of the disadvantaged sections to address the state powers. Thus, one can speak of a gap around the social hierarchy of objects: as political science was concerned with “studying up”, anthropology has directed its efforts to “studying down”. This communication seeks to identify theoretical and methodological discussion around the topic of public policy, emphasizing the analysis models forged by both political science and anthropology. The goal is to bring the two matrixes disciplinary only artificially can be considered distinct. So, I will use two texts - an anthropological and another belonging to the field of political science - that

deal with the same subject, namely, the Participatory Budget. At first point it as the prospects may be complementary to then show the great distinction between the two, namely, while political science is interested in the morality of institutions, anthropology is concerned with the morality of the actors.

Keywords: public policy; political science; anthropology; Participatory Budgeting.

BIBLIOGRAFIA

ANPOCS. 32º Encontro Anual da ANPOCS. Mesa-redonda 23 – *Teoria política: entre empiria e normatividade*. Caxambú, 2008. In: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/full/723/73/>>. Acesso em: 01/09/2009.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 07-09, fev. 2003.

BEVILÁQUA, C. & LEIRNER, P. C. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro, *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

CLASTRES, P. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. São Paulo: Cocac & Naify, 2003.

COHEN, A. Political anthropology: the analysis of the symbolism of power relations, *Man*, London, v. 4, n. 2, p. 215-235, jun. 1969.

DAHL, R. A. *Who governs? Democracy and power in an american city*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAMO, A. S. Cultura e agência: o engajamento no Orçamento Participativo, *Campos*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 51-85, 2008.

DUEBEL, A. N. R. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação social*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS-PRITCHARD, E. *Os Nuer: um estudo das instituições políticas de um povo nilota*. São Paulo: Perspectiva: 1978 [1940].

FARIAS, C. A. P. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HALL, P. & TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo, *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HUNTER, F. *Community power structure: a study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

KROHN-HANSEN, C. & NUSTAD, K. G. (Eds.) *State formation: anthropological perspectives*. London: Pluto Press, 2005.

LASSWELL, H. D. *A pre-view of policy sciences*. New York: Elsevier, 1971.

LIMA, A. C. S. & MACEDO E CASTRO, J. P. Política(s) pública(s). In: PINHO, O. & SANSONE, L. (Orgs.). *Raça: novas perspectivas antropológicas*. 2 ed. Salvador: ABA/EDUFBA, 2008. p. 351-392.

MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/ Fapesp, 2000.

_____. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2003

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, v. 3. São Paulo: Ed. Sumaré, 1999. p. 59-99.

MIRANDA, A. P. M. et al. Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial, *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 25, p. 51-70, 2007.

NADER, L. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: HYMES, Dell H. (Ed.). *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books, 1972. p. 284-311.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins

Fontes, 1986.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. Preface. In: FORTES, M. & EVANS-PRITCHARD, E. (Eds.). *African Political Systems*. London: Oxford University Press, 1955 [1940].

REIS, E. 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, p. 11-14, fev. 2003.

SHORE, C. & WRIGHT, S. (Eds.). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge, 1997.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P., RUESCHMEYER, D., SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 03-43.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: ROCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

VINCENT, J. Political anthropology: manipulative strategies, *Annual Review Anthropology*, London, v. 7, p. 175-194, 1978.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: SHATTAN, V. P. Coelho (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-238.

WEDEL, J. et al. Toward an anthropology of public policy, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, London, v. 600, n. 30, p. 30-51, jul. 2005.

YANOW, D. Toward a policy culture approach to implementation, *Policy Studies Review*, London, v. 7, n. 1, p. 103-115, 1987.

NOTAS

i Este relato está baseado em vídeos que compõem a videoteca da ANPOCS. Ver referências na bibliografia.

ii Para uma análise das diversas vertentes teóricas sobre a análise em políticas públicas, ver os já citados Frey (2000), Duebel (2002) e Souza (2007).

iii Para uma análise das três vertentes do neo-institucionalismo, quais sejam, o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico, ver Hall & Taylor (2003). Todas estas versões tratam, por ângulos distintos, do papel desempenhado pelas instituições na configuração dos resultados sociais e políticos.

iv Neste sentido, o neoinstitucionalismo guarda certa afinidade com a produção marxista das décadas de 60 e 70 – o neomarxismo – quando esta assume a existência de uma “autonomia relativa do Estado”. Assim, o Estado, para desempenhar o papel regulatório que o capitalismo necessita para a sua reprodução, se voltaria contra os interesses dos próprios capitalistas, tendo em vista eles estarem sempre orientados para a maior acumulação de riquezas. Logo, esta literatura reconhece o papel desempenhado pelos capitais na produção das políticas, o que de certa forma contraria o postulado clássico dos marxistas do determinismo econômico. Ver sobre o assunto Poulantzas (1986).

v A esse propósito, o neo-institucionalismo se diferencia das abordagens institucionalistas tradicionais, na medida em que ele extrapola o conceito de “instituição”, passando a englobar não apenas a estrutura formal, mas também as crenças, paradigmas, culturas, tecnologias e saberes que muitas vezes contradizem as regras e as rotinas institucionais (Duebel, 2002).

vi No original: “The State (...) represented as being an entity over and above the human individuals who make a society, having as one of its attributes something called ‘sovereignty,’ and sometimes spoken of as

having a will ... or as issuing commands. The State in this sense does not exist in the phenomenal world; it is a fiction of the philosophers. What does exist is an organization, i.e. a collection of individual human beings connected by a complex system of relations... There is no such thing as the power of the State”.