

Resumo

O artigo busca apresentar, de forma breve, algumas questões relativas ao caráter interdisciplinar dos estudos de políticas públicas. Para isso, observamos a contribuição das ciências sociais, a partir de suas subáreas de conhecimento- a saber, ciência política, antropologia e sociologia, analisando trabalhos considerados como fundadores para o referido campo de estudos. Estas áreas se mostram intensamente presentes no campo de estudos relacionado as políticas públicas.

Palavras-Chave: políticas públicas; ciência política, sociologia, antropologia

Abstract

The article aims to present, briefly, some questions related to the interdisciplinary nature of public policy studies. For this, we observe the contribution of the social sciences, from their sub-areas of knowledge-namely, political science, anthropology and sociology, analyzing works considered as founders for that field of study. These areas are intensely present in the field of studies related to public policies.

Key words: Policy; Political Science; Sociology; Anthropology

A Interdisciplinaridade Das Políticas Públicas: Algumas Considerações A Partir Das Ciências Sociais

Priscila Erminia Riscado - IEAR UFF

Ricardo Agum Ribeiro - Instituto Leônidas e Maria Deane Fiocruz - Amazônia. - Bolsista FIOTEC

POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E CAMINHOS PARA A ÁREA

As questões que envolvem Políticas Públicas carregam consigo paixões e interesses, quase parafraseando Albert Hirschman¹. Buscamos refletir as Políticas Públicas em um patamar relativamente distinto da grande parte do material encontrado a respeito do tema, nossa proposta parte de uma conjectura das Ciências Sociais. A temática em questão foi capaz de produzir ao longo do tempo certo consentimento conceitual, não estamos tratando de um consentimento pleno e acabado, mas de entendimentos compartilhados por um grande número de analistas de Políticas Públicas, tais como o entrosamento a respeito do que é a Política Pública. Segundo Celina Souza (2006) esta seria definida como o governo em ação. De forma concomitante, a concordância entre quem estuda Políticas Públicas de quem faz Políticas Públicas seria o agente governamental (ver Secchi, 2012).

Não iremos nos ater na afirmação ou tentativa de rechaçar certos cânones presentes na discussão, mas mesmo em face de alguns consensos apriorísticos, um ponto de inflexão estaria no entendimento de quem estaria apto a discutir e refletir a respeito de Políticas Públicas? Nossa intenção primeira não seria a de buscar legitimar nenhuma das falas, mas de indicar de maneira ampla como as subáreas se posicionam frente a questão, e assim apresentar os possíveis ganhos nesse processo simbiótico, fazendo aqui a menção de outra área para demonstrar que há trocas e intercâmbios presentes na construção dos saberes.

É sabido e esperando no campo acadêmico as disputas e tratativas de pertencimento entre as áreas. É nessa dinâmica que os saberes científicos procuram se solidificar, não no sentido estanque da palavra, mas na busca pelo reposicionamento constante de uma construção fundamentada sobretudo na desconstrução quase constante de seus argumentos.

Debater Políticas Públicas é tratar, quase que obrigatoriamente, de interdisciplinaridade. A área de conhecimento em questão é produto da integração de várias outras áreas do conhecimento. A compreensão, formulação e análise do tema das Políticas Públicas é formulada a partir da contribuição de inúmeras disciplinas, tais como história, direito, economia, administração pública e das ciências sociais, disciplina que terá especial atenção no presente ensaio.

1 As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo. Albert O. Hirschman.

A contribuição das ciências sociais, a partir de suas subáreas de conhecimento- a saber, ciência política, antropologia e sociologia- se mostram intensamente presentes no campo de estudos relacionado as políticas públicas. Os saberes advindos destas áreas integram a “torre de babel” da disciplina. Todavia, a contribuição das áreas que integram as chamadas ciências sociais se mostra distinta, tendo a ciência política², historicamente, papel preponderante frente as demais áreas.

ANTROPOLOGIA, SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA: TRÊS PERCURSOS PARA UM MESMO OBJETIVO.

O que estamos tratando de fato são as perspectivas que lidam com as políticas públicas, mais do que objetivar as possíveis filiações disciplinares, procuramos destacar a tratativa que confere as possibilidades no trato do tema. As subáreas das Ciências Sociais (Antropologia, Sociologia e Ciência Política), não devem ser percebidas dissonantes de uma prática interdisciplinar na reflexão das Políticas Públicas.

O caminho da trajetória quanto do estudo das Políticas Públicas têm suas primeiras contribuições traçadas ainda na década de 1930, mas com maior desenvoltura na década de 1950, nos Estados Unidos³. Período em que as Ciências Sociais, principalmente a Sociologia já se encontrava consolidada enquanto ciência. Para além disso a discussão entre Estado estava presente na área de Ciências Sociais, bem como sua relação com a sociedade, logo, Estado e sociedade eram contempladas nas reflexões acadêmicas das Ciências Sociais.

O trabalho de Antonio Carlos de Souza Lima e João Paulo Macedo e Castro (2015) traz luz ao debate, apontando o papel da Antropologia neste contexto. Segundo os autores,

O tema Políticas Públicas não têm gozado de maior prestígio entre as pesquisas antropológicas, tendo a temática ocupado um lugar de menor destaque na hierarquia dos objetos considerados pela Antropologia como legítimos de pesquisa, ainda que os autores reconheçam que os efeitos das Políticas Públicas se constituem como temas da disciplina. Lima e Castro apontam em seu trabalho a contribuição que a Antropologia traz para a área de estudos de Políticas Públicas, com destaque para os referenciais antropológicos, a metodologia desenvolvida pela disciplina. Ademais, os autores compreendem que implicações trazidas a partir da área de Políticas Públicas podem contribuir de forma direta no agir dos profissionais da Antropologia- como, por exemplo, em situações de intervenções junto aos governos de forma geral em ações relacionadas a Políticas Públicas.

É interessante notar no trabalho de Lima e Castro a referência a Ciência Política – em um contexto internacional, mas em especial, em âmbito nacional – como uma disciplina que toma para si debate das Políticas Públicas, transformando a mesma em uma subárea de análise, a partir do enfoque da ação do Estado e governo. Os autores buscam desconstruir esse lugar “natural” para o debate e análise das Políticas Públicas e apontam que desde os anos 60 a Antropologia vem se debruçando sobre questões relativas a políticas governamentais – de forma mais específica, com políticas sociais em geral.

De acordo com o trabalho de Eduardo Marques (2013) a Ciência Política tem papel de destaque para os estudos sobre Políticas Públicas. O autor observa que muitas mudanças ocorreram no âmbito dos estudos acerca do tema – como a perda da centralidade da racionalidade e do processo de decisão nas políticas.

2 Esta preponderância pode ser compreendida- e questionada- a partir de diversas premissas e indicadores. Todavia, destacamos por exemplo o aspecto de que, ainda hoje, a política pública se apresentada como uma subárea de conhecimento da ciência política no âmbito de classificação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3 Destaque para David Lerner e Harold Lasswell.

Além disso, a representação que se tem do processo teria o tornado mais complexo, sendo as fases do ciclo de Políticas Públicas consideradas contemporaneamente como superpostas e específicas de cada política, em um intrincado de políticas e programas novos e antigos.

Seguindo as considerações traçadas por Marques, observa-se que a fase da implementação das políticas públicas passou a ser considerada como central, tanto analítica, quanto normativamente, assim como foram levados em conta conjuntos mais amplos de atores (em constante interação), com destaque para aqueles engajados na implementação direta das políticas. Ao longo de todas as fases do ciclo, mas em especial na formação da agenda, as visões de mundo e as ideias sobre os problemas a enfrentar e sobre as próprias políticas se tornaram cada vez mais importantes.

Neste momento observamos então que o processo das Políticas Públicas passou a ser pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das Políticas Públicas de forma geral. O resultado desse deslocamento de interpretação teria consequências para a proposição de soluções e a melhora das condições de produção de bens e serviços pelo Estado, e impactaria de forma central a maneira como essas são representadas nos modelos analíticos propostos pela Ciência Política. A disciplina teria, desta forma, que incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos para os estudos relacionados a temática das Políticas Públicas. As mudanças na análise, todavia, não esgotam a importância da interação entre a Ciência Política e as Políticas Públicas.

Na visão da inserção da Sociologia nas Políticas Públicas, o trabalho de Soraya Vargas Cortes e Luciana Leite Lima⁴, possibilita um olhar instigante. Ao observarmos o campo das Políticas Públicas, encontramos em Celina Souza (2006) que devemos além de considerar como sendo o governo em ação, também nos sensibilizarmos quanto a análise de ação. Nossa capacidade enquanto analista de Políticas Públicas, deve ser objetivada no trato de ações que possuem, por vezes, a força de moldar determinadas situações sociais.

O capital de trabalho está direcionado na complexa e não menos importante relação entre Estado e sociedade. Ora, tal observação é fruto corrente das reflexões advindas das Ciências Sociais, mais do que isso, uma reflexão que só se faz possível se estiver calcada em princípios interdisciplinares, pois não podemos conceber o entendimento de tal complexidade fundamentada em uma só área ou disciplina.

Entendendo que a Política Pública se firma enquanto disciplina, mas em um campo interdisciplinar, segundo Souza (2006), podemos nos orientar nos importantes referenciais sociológicos e nas teorias dos Estados, mas atentando para que não seja construída a falsa interpretação de pertencimento absoluto a uma ou outra área. Estamos lidando com caminhos e trajetórias que são, quase sempre, particulares a determinadas situações e empreendimentos, fazendo com que o referencial teórico necessite de constante revisitações.

A Sociologia também tem contribuindo sobremaneira na discussão de Políticas Públicas, principalmente na efetivação de pesquisas que procuram explicitar a relação entre Estado e sociedade, com viés de grupos sociais. Seria um fluxo reflexivo pertencente a Sociologia clássica, e que na contemporaneidade na junção analítica das Políticas Públicas, têm produzido reflexões necessárias. Visto que, a resolução de conflitos por meio da intervenção estatal, via Políticas Públicas, precisa ser conduzido no entendimento social de pertencimento. Os autores clássicos de uma sociologia contemporânea tais como Toraine, Gramsci, Habermas, Castells e Bourdieu nos orientam para o alcance do referencial normativo de seus trabalhos. Suas análises são fartamente utilizadas no processo de objetivação de Políticas Públicas.

4 CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova, São Paulo, 87, 2012.

Como curiosidade intelectual, mas que guarda devida importância de sua presença, a terceira tradição neo-institucionalista, é a sociológica. A concordância de que os imperativos culturais tem influência na construção de explicações das Políticas Públicas. Para tanto, podemos nos remeter a Kingdon (1995), quando nos adverte de que os problemas em Políticas Públicas não são dados, mas sim construídos. E nessa construção as pessoas (atores sociais) definem o que deve ou não ser entendido enquanto problema.

O olhar reflexivo para as Políticas Públicas não apenas constroem o problema com fontes de entendimento social, mas também forjam suas explicações e soluções tendo princípios semelhantes, logo, dificilmente uma interpretação unilateral poderá conter uma dimensão plural. Uma gama de variáveis devem ser consideradas, tais como a dimensão normativa da análise da Política Pública, reconhecendo as estruturas sociais, bem como as instituições sociais e políticas. O entendimento das limitações institucionais, fruto de uma fricção da própria estrutura social aos posicionamentos de poder e tomada de decisão.

CONJECTURAS E REFUTAÇÕES

Na história das Políticas Públicas, identificamos como um marco inicial as contribuições de autores da Ciência Política na construção do que posteriormente se denominou de área, e contemporaneamente abrangeu para o conceito campo de Políticas Públicas, sendo então uma subárea da Ciência Política. No entanto, outras disciplinas e saberes contribuíram e continuam contribuindo de maneira importante para o debate das Políticas Públicas. No seio das Ciências Sociais a Sociologia e Antropologia se colocaram de forma consistente, embora menos percebida se comparada à Ciência Política. Se considerarmos uma certa hierarquia quanto as áreas de conhecimentos das Ciências Sociais frente as questões de Políticas Públicas, ainda está mais arraigada na tradição da Ciência Política. Campos próximos, e não menos distantes, o entendimento das Políticas Públicas vai além do propagado círculo das Políticas Públicas, visa uma prospecção fundamentalmente interdisciplinar.

As Ciências Sociais vem produzindo suas contribuições para as Políticas Públicas nos estudos dos grupos sociais, assim como as interações pertinentes estre estrutura social e instituições políticas. Possibilidades caras e presentes nos processos dirigidos as Políticas Públicas, tais como na sua formulação e implementação.

No lugar de estabelecer em qual campo temático ou mesmo disciplinar as Políticas Públicas estão inseridas, melhor nos atermos na determinação do campo das Políticas Públicas, pelo fato de ser uma construção interdisciplinar, mais do que isso, uma contribuição de diversas áreas que possibilitam um melhor entendimento frente as questões das instituições, atores e processos que envolvem a temática, sendo assim, tratar as Políticas Públicas numa perspectiva interdisciplinar e sobretudo como um campo de estudo.

Entendendo como um campo de conhecimento foi capaz de produzir um ferramental próprio, tanto para descrição, construção e análise em Políticas Públicas; foi fruto de um processo de intenso intercâmbio entre as mais diversas áreas. A incorporação das mais variadas vertentes nos mostra que houve grande fluxo interdisciplinares. Não estamos aqui separando disciplinas, mas buscando uma aproximação entre eles, num campo mais amplo, no intuito de vislumbrar algo além da multidisciplinaridade, e sim a interdisciplinaridade.

Este ensaio nem de longe esgota as reflexões e proposições de análise sobre esta temática. O objetivo central do presente artigo foi tentar jogar luz sobre uma área de estudos que apresenta importância crescente e, por esta razão, merece, a nosso ver, ser amplamente e continuamente analisada. Atentando no caso específico do

texto, para uma discussão sempre presente nos estudos de Políticas Públicas, que é o Estado em ação, logo, nossa observação para o fato das Ciências Sociais, em suas subáreas, trazerem desde seus primórdios para o campo de sua análise, o papel do Estado e da sociedade.

Como apresentado no artigo “Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão”, frisamos mais uma vez que “O campo das políticas públicas é permeado por diversas colaborações disciplinares, assim como campo de pertencimento de áreas afins” (AGUM, MENEZES, RISCADO, 2015).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUM, RR; MENEZES, Monique; RISCADO, Priscila. . Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Agenda Política, v. 3, 2015.
- CAMPBELL, J. L. "Ideas, politics, and public policy". Annual Review of Sociology, v.28. 2002.
- CORTES, S. M. V. (s.d.). "Sociologia e política". In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar, CAP. São Paulo, Editora Unesp, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.
- _____; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. Lua Nova, São Paulo, 2012.
- HIRSCHMAN, A.O. As Paixões e os Interesses: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Rev. Ed. New York: Longman, 2003.
- MARQUES, E; FARIA, C.A.P. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.
- LASSWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books.1936/1956.
- _____, D. L. & LERNER, D. (orgs). The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. CA: Standford. Standford University Press, 1951.
- LIMA, A. C. S. e CASTRO, J. P. M. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). Revista ANTHROPOLÓGICAS Ano 19, 26(2), 2015.
- POPPER, K. R. **Conjecturas e refutações**. Brasília: UNB, 1972.
- SECCHI, L.. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.