

## Dossiê políticas públicas, projetos de desenvolvimento e populações locais: apresentação e introdução ao tema

Public policies dossier, development projects and local populations: presentation and introduction to the subject

Políticas públicas, proyectos de desarrollo y poblaciones locales: presentación e introducción al tema

Dossier Publiques Politiques, projets de développement et les populations locales: présentation et introduction au thème

*Lea Carvalho Rodrigues\**

O presente número da revista AVAL é composto por artigos que foram apresentados no ano de 2010, na 27ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia ocorrida na cidade de Belém. Trata-se, assim, de artigos elaborados por antropólogos e que foram expostos no grupo de trabalho por mim coordenado, que levou o mesmo título dado a este dossiê.

Ao trazer dados empíricos e reflexões teórico-metodológicas de teor antropológico para uma revista voltada à discussão sobre avaliação de políticas públicas, parto de algumas premissas sobre a articulação entre políticas públicas e antropologia, assim como sobre a própria concepção de avaliação. Sobre o primeiro ponto, a relação entre antropologia e políticas públicas, será profícuo levar em conta as seguintes dimensões: a) o vasto campo de atuação dos antropólogos na contemporaneidade e a especificidade das questões contempladas pela disciplina; b) o fato de que as populações tradicionalmente estudadas pelos antropólogos situam-se em áreas geográficas de grande interesse do Estado e do capital, sobretudo quando se trata da implementação de políticas em países pobres ou em desenvolvimento; c) a posição frágil dessas populações frente à variada gama de interesses; d) o lugar especial ocupa-

do pelo antropólogo em razão das próprias premissas metodológicas da disciplina: o caráter qualitativo da pesquisa e a tradição do trabalho de campo intenso e próximo às populações e aos fenômenos estudados; e) a especificidade da antropologia feita nos países pobres ou em desenvolvimento, ou seja, nos países tradicionalmente estudados por antropólogos situados nos centros hegemônicos da produção antropológica mundial, expressando o contraste que Oliveira (1988) estabeleceu entre antropologias centrais e periféricas.

Sobre as especificidades da antropologia quanto aos seus princípios metodológicos, este aspecto pode ser bastante relevante na articulação entre antropologia e políticas públicas, quando a reflexão se volta para o campo de estudos sobre a avaliação. Isto, evidentemente, se privilegiarmos uma concepção compreensiva de avaliação, ao invés dos clássicos modelos que Lejano (2012) classifica como mecanicistas e reducionistas da realidade. Foi a partir deste referencial teórico e da experiência etnográfica acumulada que, no Brasil, estamos elaborando propostas metodológicas para a avaliação de políticas públicas centradas na articulação entre o campo disciplinar da antropologia e o campo social e político da elaboração e implementação das políticas

---

\* Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, atualmente é professora associada II do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: leaufc@gmail.com

públicas (Rodrigues, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2012; Gussi, 2008; Gonçalves, 2008; Gonçalves, Santos, 2010; Gonçalves, Gussi, 2012).

Sobre a especificidade da antropologia que se produz nos países pobres ou em desenvolvimento, vale destacar as questões que se impõem aos antropólogos desses países – dadas nos planos empírico, teórico, metodológico, ideológico e ético – em razão da presença das sociedades indígenas e outras populações tradicionais em seu território e dos embates dessas populações com o Estado, empresas, grandes corporações internacionais e demais grupos interessados na apropriação de seus territórios, saberes e/ou recursos naturais<sup>1</sup>.

Sobre a antropologia brasileira, em particular, sabemos que se desenvolveu dividida em dois campos que dialogam entre si: o estudo das sociedades indígenas e o estudo de outras populações tradicionais – negros, camponeses, caboclos – em torno dos quais as temáticas da cultura popular, religião, raça e gênero tiveram sempre um lugar privilegiado ancorando-se, em última instância, em questões voltadas à compreensão e à construção da sociedade nacional<sup>2</sup>. Ao longo das últimas décadas do século XX, no entanto, como analisa Velho (2008, p. 327), a antropologia brasileira, para ele ainda pouco expressiva internacionalmente, ganhou notoriedade no país, tendo influência na mídia, no sistema educativo e na política estatal, ampliando-se, inclusive, a ocupação de cargos em instituições públicas, o que ele situa como parte de um novo projeto de construção da nação.

Já os artigos que compõem a coletânea *Antropologías del Mundo* (2008), organizada por Gustavo Lins Ribeiro e Arturo Escobar, fornece elementos para que possamos nos inteirar da diversidade de processos que conformaram a antropologia produzida em outros países periféricos às antropologias hegemônicas<sup>3</sup>.

A relação entre antropologia e Es-

tado se mostra mais forte no continente africano, mas, como analisa Nkwi (2008), ganhou um contorno diferente em relação à América Latina, pois se trata de países e continentes que viveram processos de colonização e independência diversos. Mostra o autor como a antropologia naquele continente foi, no período pós-colonial, negada em um primeiro momento em razão da anterior colaboração dos antropólogos com os governos coloniais, para, em um segundo momento, variando de acordo com as particularidades do processo em cada país, serem por fim os antropólogos nativos chamados a atuar no processo de construção dos novos países, dentro do aparelho do Estado e com forte participação na elaboração de políticas.

Já na América Latina, Marisol de la Cadena (2008), ao abordar as particularidades da antropologia peruana, expõe o processo de mudanças nas relações entre Estado e populações indígenas naquele país: do projeto de construção nacional de inclusão pela mestiçagem, de inícios do século XX, à emergência dos movimentos contestatórios, nas últimas décadas do mesmo século. Esses movimentos, diz a autora, foram vistos como parte de um processo denominado de “regresso del índio”, que, segundo a mesma, ocorreu de forma similar em países como Colômbia e Bolívia. Processo que, ainda que guarde semelhanças com o caso mexicano e brasileiro, revela sutis diferenças quanto à participação dos antropólogos desses países na política indigenista proposta pelo Estado durante o século passado<sup>4</sup>. E se, no caso brasileiro, de acordo com Velho (2008), houve um deslocamento de interesses e atuação dos antropólogos em relação à antropologia que se praticava nas primeiras décadas do século XX, já que antes esta estava limitada pelos vínculos com o projeto de construção da nação, aqui também o “ressurgimento” dos grupos indígenas em todo o país e a luta pela terra faz com que estes se imponham à

antropologia brasileira, por mais extenso que hoje seja seu campo de atuação.

Os artigos apresentados no presente número da revista *AVAL*, ao se referirem a pesquisas construídas nas interfaces entre antropologia, Estado, políticas públicas, populações e meio-ambiente, expressam muitos dos pontos e questões acima enfocados. A questão da terra e do reconhecimento de terras indígenas, quilombolas, bem como as habitadas por populações de agricultores e pescadores, é central em quatro dos artigos; outro artigo privilegia a perspectiva histórica para discutir políticas de desenvolvimento e outro revela os interesses e disputas na implementação do plano diretor em uma importante capital do país, como detalho a seguir.

O artigo de autoria de Potyguara Alencar dos Santos traz como caso empírico as disputas sobre a propriedade da terra em uma localidade da costa cearense, objeto de interesse do capital turístico internacional, e propõe novos aportes metodológicos ao estudo das políticas públicas, a partir de uma perspectiva antropológica.

Ubiraneila Capinan e Lídia Cardel trazem como tema as políticas de certificação do autorreconhecimento de remanescentes de quilombos, bem como titulação do território, na localidade de Barra do Bananal, em Rio de Contas, BA. O objetivo de sua pesquisa foi verificar se a política, ao dar visibilidade às comunidades negras rurais, produziu efeitos sobre a identidade étnica dessas comunidades, questão que ganha centralidade no texto.

Adalberto Rizzo de Oliveira focaliza as mudanças sociais, econômicas e ambientais geradas pela instalação de empreendimentos de agronegócio na região indígena dos Apaniekrá e dos Ramkokamekra-Canela, na região do centro sul do Maranhão. As impactantes mudanças decorrem da implantação do projeto Ferro-Carajás durante as décadas de 1970-1980 e do Programa Grande Carajás. O autor expõe os conflitos agrários que envolvem

grupos indígenas, grupos empresariais e grileiros, sobretudo após a assunção do projeto pela antiga Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Companhia Vale, o convênio CVRD/FUNAI e a construção da Estrada de Ferro Carajás.

O artigo de autoria de Sônia Missagia Mattos traz uma discussão sobre desenvolvimento e participação em processos decisórios no estado do Espírito Santo, em especial no município de Anchieta. Do ponto de vista metodológico a autora privilegia a reconstrução histórica do processo e a análise se fixa nas diferentes concepções dos atores sobre participação, desenvolvimento, cidadania e identidade. Desta forma, a autora contrapõe discursos e práticas de grandes empresas e do Estado, em diferentes contextos históricos.

O artigo de Gláucia Baraúna revela como a região do Rio Madeira se tornou um palco de disputas de vários interesses que envolvem políticos, empresários e movimentos sociais, no processo de implementação do projeto "Complexo Madeira". Dentre as consequências previstas, a autora aponta o deslocamento de populações e os danos ao meio-ambiente.

Um artigo que coloca à reflexão questões metodológicas importantes é o de autoria de Beatriz Judice Magalhães, já que trata do estudo de uma política realizado por uma antropóloga que participou da discussão dessa mesma política. A autora integrou a equipe técnica da elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte, MG, sendo a relatora de grupos de discussão formados por representantes do poder público e sociedade civil. Esta dupla atuação é um ponto que vem se mostrando importante nos debates antropológicos, principalmente nas duas últimas décadas, quando cada vez mais estes passaram a atuar em instituições públicas, privadas e organizações não governamentais. As dificuldades para o distanciamento analítico, por um lado, e os constrangimentos

profissionais, por outro, são dois aspectos bastante relevantes.

Por fim, espero que a leitura dos referidos artigos contribua para o reconhecimento da importância do conhecimento antropológico no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, como abordado anteriormente em Rodrigues (2010c). Em minha avaliação, esta postura é reafirmada pela antropóloga Bela Feldman-Bianco (2011 p.01) quando esta, referindo-se aos limites e desafios enfrentados pela antropologia brasileira contemporânea, afirma que os mesmos “abrangem a ampliação do mercado de trabalho e as mudanças do nosso campo de atuação frente às políticas educacionais e políticas públicas de

modo geral, inclusive no que concerne às relações da Antropologia com o Estado e a sociedade (Ongs, movimentos sociais e outros canais institucionais, públicos e privados)”.

Esta é uma constatação a mais para embasar meu argumento de que o conhecimento sobre as populações alvo das políticas públicas, ou por elas afetadas, geradas e implementadas em todas as esferas de governo, quando produzido a partir de uma abordagem antropológica, pode levar ao planejamento mais responsável e comprometido com os direitos dos envolvidos nesses processos, bem como fornecer subsídios para a proteção desses direitos e para o redirecionamento de ações constantes em políticas, projetos e programas.

### *Referências bibliográficas*

- CUNHA, M.C. “Cultura” e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. In: \_\_\_\_\_. Cultura com aspas. São Paulo: Cosac & Naif, 2009, p.311-373.
- CADENA, Marisol de la. La producción de otros conocimientos y sus tensiones: ¿de una antropología andinista a la interculturalidad? In: RIBEIRO, Gustavo Lins.; ESCOBAR, Arturo. Antropologías del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. México: The Wenner-Gren Internacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Envió, p.249-278.
- FELDMAN-BIANCO, B. Entre a Ciência e a Política: Desafios Atuais da Antropologia Publicado online. Disponível em: <http://www.abant.org.br/news/show/id/125> Acesso em 30 ago. 2011.
- GONÇALVES, A.; RODRIGUES, L.C. Ethnographie, anthropologie & contemporanéité: quelques questions sur le cas brésilien. Journal des Anthropologues, nº 110-111, 2007, p. 99-130. Disponível em: <http://jda.revues.org/930>.
- GONÇALVES, A.F. Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p 17-27.
- GONÇALVES, A.; SANTOS, C. S. Indicadores locais de sustentabilidade e a avaliação de políticas sociais: contribuições para a gestão pública. Gestão pública: práticas e desafios. Vol. IV. Recife: Editora da UFPE, 2010.
- GONÇALVES, A.F; GUSSI, A.F. Visões sobre o desenvolvimento e as políticas públicas na Paraíba. In: ANDRADE, Maristela Oliveira.; LIMA, Gustavo Ferreira da Costa (Orgs). Gestão e desenvolvimento socioambiental na Paraíba: concepções e práticas. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012, p.47-69.
- GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008. p 29-39.
- KROTZ, E. La antropología mexicana y su búsqueda permanente de identidad. In: RIBEIRO, Gustavo Lins; ESCOBAR, Arturo. Antropologías del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. México: The Wenner-Gren Internacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Envió, p.119-143.

- LEJANO, R.P. Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.
- NKWI, P.N. La antropología en una Áfricaposcolonial: el debate de supervivencia. In: RIBEIRO, Gustavo Lins; ESCOBAR, Arturo. Antropologías del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. México: The Wenner-Gren Internacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Enviñón, p. 199-223.
- OLIVEIRA, R.C. Sobre o pensamento antropológico. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro/MCT/Cnpq, 1988, p. 143-159.
- RIBEIRO, G.L.; ESCOBAR, A. Antropologias del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. In: \_\_\_\_\_.(eds.). Antropologias del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder. México: The Wenner-Gren Internacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Enviñón, p. 19-48.
- RODRIGUES, L.C. Populações tradicionais, turismo e conflitos territoriais: estudo etnográfico em Tatajuba, Ceará. *Cadernos do LEME*, Campina Grande, vol. 4, nº 1, p. 67 – 93. Jan./Jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, nº 16, mar. 2011, p. 55-73.
- \_\_\_\_\_. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p 07-15.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes da Política Nacional de Turismo e subsídios para sua avaliação. *Revista Gestão Pública: práticas e desafios*; n.3, vol.1, 2010a, p. 62-78.
- \_\_\_\_\_. Turismo, empreendimentos imobiliários e populações tradicionais. Conflitos e interesses em relação à propriedade da terra. *Revista Civitas*, vol.10, n.3, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Antropologia e políticas públicas de incentivo ao turismo: paradigmas e proposições teórico-metodológicas para esse diálogo. In: \_\_\_\_\_. RODRIGUES, Lea; MORENO, Isidoro; RUBENS, Guilherme; PALENZUELA, Pablo (Orgs.). *Trabalho, políticas públicas e estratégias empresariais*. Fortaleza: MAPP/Expressão Gráfica e Editora, 2010, p. 109-144.
- SILVA, C.T.; LIMA, A.C.S.; BAINES, S.G. *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. Brasília: FAP-DF; São Paulo: Annablume, 2008.
- VELHO, O. *Las pictografías de la tristeza: una antropología sobre la construcción de la nación en el trópico y sus repercusiones*. In: RIBEIRO, Gustavo Lins.; ESCOBAR, Arturo (Ed.). *Antropologías del mundo: transformaciones disciplinarias dentro de sistemas de poder*. México: The Wenner-Gren Internacional / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Enviñón, p. 321-341.
- VIVEIROS DE CASTRO, E. Etnologia brasileira. In: MICELI, Sérgio (Org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Antropologia (Volume I). São Paulo: Editora Sumaré / ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999, p. 109-222.

### *Notas*

- 1 Da perspectiva das relações entre essas populações eo Estado, a coletânea organizada por Cristhian Teófilo da Silva, Antonio Carlos de Souza Lima e Stephen Grant Baines (2008) trás uma série de artigos que abordam políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento, no Brasil e no México e o enfrentamento da questão fundiária. Sobre a luta em torno à propriedade intelectual dos conhecimentos tradicionais e apropriação de material biogenético vide Cunha (2009).
- 2 Para uma leitura mais detalhada veja Gonçalves e Rodrigues (2007).
- 3 Ribeiro e Escobar (2008, p.27) entendem antropologias hegemônicas como “o conjunto de formações discursivas e práticas institucionais associadas com a normalização da antropologia acadêmica que se faz principalmente nos Estados Unidos, Reino Unido e França”.
- 4 Sobre as cisões na antropologia mexicana devido à adesão ou não dos antropólogos a essas políticas vide Krotz (2008). Sobre o caso brasileiro vide Viveiros de Castro (1999).