

Política pública e diversidade: reflexões a partir do pensamento pós-moderno*

*Anna Maria de Souza Monteiro Campos¹
Isabel de Sá Affonso da Costa²*

Este trabalho tem como premissa que as práticas correntes de formulação e avaliação de políticas públicas não dão conta da diversidade de condições culturais, sociais e de desenvolvimento político naturais em um país com a dimensão do Brasil. Na medida em que os formuladores de políticas se esforçam por tratar igualmente os desiguais confirmam-se ou agravam-se diferenças historicamente conformadas. As Autoras propõem que o pensamento pós-moderno tem um grande potencial de contribuição ao *modus faciendi* das políticas públicas. Não se trata de descartar, mas problematizar as verdades indiscutíveis, as generalizações e abrir espaços para o ecletismo. As autoras defendem a gradual substituição da atitude “instrutiva” e “disciplinadora”, característica das práticas vigentes, pela disposição para entender e apreciar a heterogeneidade. O artigo é, antes de tudo, um convite à modéstia cognitiva por parte do centro, sem a qual não tem lugar a aprendizagem contínua, o enfrentamento compartilhado e as adaptações pontuais sempre que oportunas. Adaptativo por natureza, o processo criaria espaços para a experimentação, a diversidade e a aprendizagem.

Palavras-chave: política pública; diversidade; pós-modernismo; cidadania.

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentado no I Colóquio Internacional do Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa - CIRIEC Brasil - Salvador, 2004.

¹ Doctor of Public Administration pela University of Southern California; professora adjunta do Departamento de Política e Administração do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IMS/UERJ. Email: annammcampos@terra.com.br.

² Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV; professora do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá. Email: isabel.costa@estacio.br.

Introdução

As teorias tradicionais de administração pública têm-se mostrado inadequadas para enfrentar problemas que se configuram no atual contexto de fragmentação. Esse mal-estar reflete as raízes históricas da própria concepção de “Política Pública”, que na sua origem não se voltava para questões de diversidade social, cultural e econômica.

O Estado Administrativo no século XIX refletiu o sonho iluminista de triunfo da ciência sobre a política e “da ordem e do progresso coletivos concebidos racionalmente acima da recalcitrância e irracionalidade humanas” (REED, 1999, p.61). Assim, a política pública nasce sob o signo dos ideais de previsão e controle e de decisões racionais empreendidas por um governo a fim de agir sobre a sociedade. Essa imagem de governo como um ator racional é gêmea da burocratização da sociedade.

A prometida ordem coletiva repousava na convicção de que questões sociais, políticas e morais eram passíveis de serem tratadas da mesma forma que se tratavam os problemas mecânicos: aplicando-se conhecimento científico competência de engenharia e tecnologia. A fé no racionalismo criou expectativas de que variáveis “intratáveis”, tais como emoções e preconceitos poderiam ser desconsideradas. A administração científica fez das organizações o mecanismo perfeito através do qual o discurso da política pública conduziria a sociedade em direção ao Progresso e à Razão. No entanto, as grandes narrativas que dão forma à moderna política pública, no seu intento universalista, desestimulam as iniciativas e interações locais. Mais do que isso, tendem a ignorar diferenças culturais e historicamente construídas.

No debate contemporâneo sobre as ciências o viés da racionalidade tem sido alvo de crescente suspeita. As principais preocupações dizem respeito a sua miopia quanto à própria natureza da realidade; aos métodos usados para detectar e entender problemas sociais; e dúvidas quanto à normatividade de suas prescrições mecanicistas.

Por outro lado, acredita-se que abordagens ditas pós-modernas configurem-se como alternativas para lidar com as deficiências dessa forma predominante de pensar políticas

públicas. Dois aspectos do pós-modernismo sustentam esta crença: o primeiro diz respeito à abertura à interpretação local de problemas; o segundo refere-se aos espaços abertos à diferença, diversidade, pluralismo, reflexividade, micropráticas e micropoder.

Nossa convicção é de que o acervo de conhecimento que alimenta as teorias e práticas dominantes na administração pública já não são capazes de contemplar a natureza dos problemas que emergem da crescente multiplicidade e fragmentação das aspirações de natureza social, cultural política e econômica. Estamos também convencidas de que pós-modernismo e modernismo só podem ser entendidos em relação um ao outro. Assim, o exercício de confronto entre essas duas perspectivas não supõe qualquer hierarquia ou descarte de nenhuma delas. Pelo contrário, buscamos iluminar algumas dimensões relevantes para a forma de se pensar políticas públicas, sem pretendermos ser exaustivas. Por fim, como pesquisadoras de organizações, é nosso entendimento que existe estreita relação entre as dinâmicas da política pública, das organizações e da sociedade.

As Teorias de Organização e o Debate Modernismo/Pós-modernismo

O debate modernismo/pós-modernismo nas teorias organizacionais vem ocorrendo desde o início da década de 1980. Mais precisamente, foi formalmente inaugurado em 1988 com a publicação de uma série de artigos sobre o tema na revista *Organization Studies*.

Revisando o debate, Parker (1992) identifica duas formas distintas de abordar a pós-modernidade: como periodização histórica e como perspectiva teórica³.

No primeiro caso, pós-modernismo alinha-se com outros termos que buscam captar a essência da sociedade contemporânea: pós-fordismo, pós-industrialismo, sociedade da informação, sociedade complexa, entre outros. Estes termos têm em comum noções como fragmentação, diversidade, flexibilidade, volatilidade, bem como a emergência de novas formas de organização, qualitativamente diferentes da burocracia tradicional. Estas novas

³ Para diferenciar as duas abordagens, Parker utiliza o termo *post-modernism* para se referir à periodização histórica e o termo *postmodernism* para se referir à perspectiva teórica. No presente estudo, no entanto, não adotaremos esta distinção.

formas de organização prescindem de um centro claro de poder ou mesmo de localização geográfica ou temporal; exigem uma força de trabalho adaptável e multitarefas. As novas organizações “acontecem” numa rede cada vez mais sofisticada de hardwares e softwares, tornada possível pelas tecnologias de informação e telecomunicação (PARKER, 1992; SENNETT, 1998).

Abordada como período histórico (o que se segue à modernidade) a pós-modernidade revela-se como um terreno epistemológico estável, apegada à tradição modernista de procurar no mundo externo sinais que confirmem a hipótese de que o mundo está mudando. Ela parte de uma ontologia realista segundo a qual o mundo é concreto e externo ao observador. A busca do conhecimento confunde-se com a busca da verdade absoluta e do controle do mundo. No campo organizacional, o desafio para os teóricos é conceber as melhores formas de organizar que garantam a sobrevivência das organizações no novo e complexo cenário. Em outras palavras, permanecem as preocupações modernistas com as grandes narrativas, o positivismo e o objetivismo. Apenas o cenário mudou.

A segunda abordagem à pós-modernidade, denominada por Parker perspectiva teórica, questiona as posições epistemológicas e ontológicas do modernismo (BURRELL, 1988,1994; CHIA, 1995,1997; COOPER e BURRELL, 1988; COOPER, 1989; GERGEN, 1994; GERGEN e THATCHENKERY, 1996; PARKER, 1992). Nela são retomadas as preocupações introduzidas por Weber no estudo dos sistemas sociais modernos. Weber defendia que as organizações fossem entendidas como processos voltados para a contínua dominação do ambiente físico e social. Weber alertou ainda para a possibilidade de que as organizações poderiam escapar ao controle humano. Esta proposta é recobrada e renovada pelas contribuições de Foucault, Derrida, Lyotard, Deleuze, Guattari, Baudrillard e outros a quem o epíteto de “pós-moderno” tem sido atribuído. Esses autores direcionam nossa atenção para o conceito de discurso e seu papel nas estruturas institucionais (COOPER e BURRELL, 1988).

Na perspectiva teórica, o pós-modernismo acusa o projeto modernista de ser antropocêntrico e totalitário, na medida em que pretende guiar e controlar o comportamento humano pela referência a alguma metanarrativa tal como o Indivíduo ou a Razão ou o Progresso. Como decorrência, o discurso modernista é apresentado como uma forma de constranger as interações humanas a referências preestabelecidas. Neste sentido, o discurso é instrutivo: dita como se deve agir.

Para os pós-modernistas não há verdades ou significados absolutos; só o que existe são discursos sobre o mundo - corpos de linguagem que dão sentido e forma ao mundo. Ao invés de meio para descrever e transmitir a realidade, a linguagem constitui a realidade. Assim, o mundo “lá fora” é construído pelas nossas concepções discursivas, coletivamente sustentadas e renegociadas ao longo do processo de atribuir sentido e criar significados.

Altera-se então o papel do discurso: ao invés de mensagem instrutiva, refere-se ao processo reflexivo incessante de (re)interpretação e (re)construção da realidade. Todo conhecimento é tomado como temporário, limitado, circunscrito e atravessado pelas emoções e os valores. Portanto, é fundamental a humildade:

“we should view these bodies of language we call knowledge in a lighter vein - as ways of putting things, some pretty and others petty - but in no sense calling for ultimate commitments, condemnations, or profound consequences” (GERGEN, 1994, p.215).

Alguns estudiosos das organizações defendem a incompatibilidade entre as perspectivas moderna e pós-moderna, uma vez que partem de posições ontológicas antagônicas (CHIA, 1995; CHIA 1997; REED, 1997; FABIAN, 2000). A primeira apóia-se numa ontologia do ser, supondo o mundo estático, privilegiando noções de permanência e estabilidade. A segunda apóia-se numa ontologia do devir, supondo o mundo como fluxo em constante movimento.

Outros teóricos (ALLMENDINGER, 1998; GERGEN, 1994; GERGEN e TATCHENKERY, 1996; KILDUFF e MEHRA, 1997; KNIGHTS, 1997; PARKER, 1992)

advogam a possibilidade de construção de uma ponte entre as duas correntes de pensamento. Kilduff e Mehra (1997), baseando-se em Rosenau, estabelecem a distinção entre pós-modernismo céptico e afirmativo. Pós-modernistas cépticos negam qualquer possibilidade de se fazer ciência social empírica, e limitam-se a criticar trabalhos já escritos. Pós-modernistas afirmativos, inspirados em Derrida, defendem a adoção de critérios rigorosos para a análise, discussão e interpretação de textos e discursos.

Seguramente a virada pós-modernista ampliou o escopo dos estudos organizacionais. Temas antes considerados marginais foram incluídos na agenda teórica, tais como gênero, etnia, tempo, emoções, corpo, estética, etc.

Uma vez aceito o posicionamento pós-modernista contra as grandes narrativas tais como a Razão, o Progresso e a pureza do conhecimento, como avaliar as teorias? Na construção de que conhecimento devemos engajar-nos? Gergen (1994), propõe um critério generativo, qual seja: avaliar cada teoria em termos da sua capacidade de desafiar o conhecimento consagrado e simultaneamente abrir novos espaços de ação.

Como Cooper e Burrell (1988) alertam, embora haja alguma razão para crer que modernismo e pós-modernismo sejam fundamentalmente irreconciliáveis, pode ser mais estimulante tomar essas visões rivais como sintomas da problemática que se tenta analisar e compreender.

Nós ousamos dizer que a maior contribuição do pós-modernismo talvez seja permitir alguma margem de liberdade para a variação e a experimentação, abrindo espaços para que brotem mil flores (REED, 1996).

A Política Pública na Perspectiva Moderna

Seguindo a tônica modernista, a política pública baseia-se no método científico e estabelece passos seqüenciais em seu planejamento: definição de objetivos, exame das possíveis alternativas de ação, seleção dos caminhos mais adequados para alcançar as metas

e, por fim, avaliação dos resultados. O aprendizado acontece ao cabo desse processo e realimenta o novo ciclo de planejamento. Por força da visão positivista, acredita-se que o conhecimento científico seja capaz de lidar com quase todos os aspectos sociais, políticos e morais. O centro é tido como depositário da melhor competência tanto no que respeita à definição da política quanto à sua implementação. Deetz (1998) descreve a política pública como uma tecnologia de governo que tenta forçar os atores sociais a trabalhar de forma eficaz para o atingimento de metas predefinidas arbitrariamente no nível central.

De maneira simplificada, o processo de política pública pode ser descrito como uma seqüência de três momentos distintos: formulação, implementação e avaliação. A fase de formulação é a mais valorizada, demandando trabalho intensivo em conhecimento em busca de inovação. Os valores transcendentais de Progresso e Razão que a guiam legitimam-na como referência para as demais fases. A fase de implementação pode ser entendida como um processo de venda e persuasão, com vistas à difusão das decisões da política resultantes da fase de formulação. A avaliação acontece em pontos preestabelecidos da fase de implementação, enquanto os indicadores de desempenho são definidos na fase de formulação. Os resultados da avaliação alimentam com novas informações a fase de formulação do ciclo que se segue.

Nesse cenário, as organizações surgem como ferramentas sociais para transformação da irracionalidade em comportamento racional, facilitando a engenharia social definida pelo centro. Ao longo do processo de política pública, o discurso do estado administrativo sustenta a imagem das organizações como os instrumentos ideais para gestão de recursos financeiros e humanos, de informações relevantes e conhecimento necessário. No entanto, o processo como um todo apresenta-se disciplinador:

- desempenho/comportamento das unidades periféricas referido a padrões estabelecidos pelo centro, monitorado e sancionado; diversidade vista como desvio dos padrões ideais;
- recompensas para os que seguem as regras/atingem as metas;
- punições para os desviantes;

- criação de centros de excelência e promoção de eventos de demonstração como recursos de persuasão;
- o centro reúne informação sobre as unidades periféricas; gera inovação e a difunde para as unidades periféricas;
- inovações geradas na periferia devem ser tolhidas (ameaçam "o sistema");
- uma vez alcançada a conformidade do comportamento, o controle pode ser exercido de forma não-permanente.

Práticas discursivas emergindo dos circuitos de poder/conhecimento sustentam o governo central como o locus ideal de formulação da política e justificam a concentração das competências e recursos. Os participantes do processo de política pública investem nele suas subjetividades e interesses, trabalhando para a manutenção do mito racional de intervenção central. Esse tipo de racionalidade narcísica (Cooper and Burrell, 1988) é subjacente ao discurso instrutivo da política pública.

A Política Pública na Perspectiva Pós-Moderna

Como procuramos destacar, pós-modernismo e modernismo não devem ser vistos como conceitos em oposição, mas como imbricados. Assim, nossa tentativa de explorar as potencialidades da política pública a partir da perspectiva pós-moderna se espelhará nos comentários feitos à política pública na tradição modernista.

Cooper e Burrell (1988) destacam que a política não resulta de deliberações sobre como alcançar alguns valores abstratos. Antes, ela resulta de fatores circunstanciais que pressionam por algum tipo de ação. Em vez de seguirem um processo decisório racional, as decisões de política são movimentos de resposta a situações que se caracterizam por incerteza, desequilíbrio e desordem. Segundo os autores, a prática usurpa a teoria, e as organizações, longe de serem estruturas de ações calculadas e previamente deliberadas, não passam de artefatos para dar respostas a ameaças não previstas (COOPER e BURRELL, 1988). Ao contrário do que pregam as receitas modernistas, os pós-modernistas vêem as ações como ocorrências em um campo de forças complexo e heterogêneo. Portanto, as

organizações são espaços de estratégia, o que as mantém vivas é um complexo jogo de operações instintivas, pragmáticas e improvisadas.

A partir de tal entendimento, a política pública não é vista como uma seqüência de ações calculadas que visam a objetivos preestabelecidos, mas sim como um processo adaptativo de aprendizagem contínua. Na perspectiva pós-moderna, a política pública é entendida como contínuo enfrentamento mais do que planejamento.

Liberada da tônica que lhe empresta o pensamento modernista, a política pública caracteriza-se mais pela fluidez do que pela linearidade. Como processo dinâmico e difuso, a política pública abre espaços de aprendizagem a qualquer tempo e em qualquer lugar. A inovação pode ser desencadeada em qualquer ponto e o governo central deixa de ter o monopólio da geração de conhecimento e da iniciativa da inovação. Na prática, isto significa abrir espaços para uma multiplicidade de vozes e de discursos na arena do poder-conhecimento. Em decorrência, reconfiguram-se as redes de poder e ampliam-se os espaços de participação. A diversidade emerge como um acervo altamente valorizado, sobrepondo-se à busca pelo consenso característica do modernismo crítico (COOPER e BURRELL, 1988, ORTEGA, 2000).

Defende-se que tal abertura à diversidade possa despertar a atenção para as interações localizadas, as chamadas micropráticas e micropolíticas. O que antes se via como ações desviantes passa a ser entendido como idéias que valem a pena considerar (SCHON, 1973), como um valioso acervo à disposição dos que se esforçam para adequação das políticas públicas formuladas pelos diversos níveis de governo.

Não mais entendidas como sistemas auto-suficientes, a abertura da organização ao seu entorno confunde-se com a busca de renovação e sobrevivência. Os resultados organizacionais passam a ser considerados inseparáveis da vida das comunidades onde as organizações se situam. Tendo isso em vista, várias organizações privadas e governamentais vêm criando espaços e práticas que favorecem sua aproximação com a sociedade, como por exemplo: a prestação de contas, o emprego de minorias, a participação

multicultural, os projetos sociais, as parcerias com os diversos atores sociais. Essa lógica já transparece no nível decisional da política pública, em práticas como: orçamento participativo, conselhos locais e nacionais em áreas específicas de política.

Algumas questões permanecem...

Embora já haja sinais de que a perspectiva pós-modernista esteja abrindo novos rumos para a ação governamental, a título de especulação alguns questionamentos podem ser levantados quanto às possibilidades e limites para a construção de parcerias efetivas entre o Estado e a sociedade.

Para tal, Allmendinger (1998) ressalta a importância crucial do entendimento da interação entre problemas e processos locais e processos nacionais e globais. É nosso entendimento que isso se desdobraria em uma série de questões, dentre as quais, sem pretendermos ser exaustivas, alinhamos:

- Qual o papel do governo central no processo de formulação de políticas?
- Em que campos de política caberia estabelecer padrões mínimos e como resguardá-los?
- Como lidar com as diferenças de capacidade tributária e de geração de renda entre os governos central e locais? Que mecanismos de transferência poderiam compensar diferenças de recursos e de necessidades?
- Como mobilizar e incentivar os diversos atores sociais a cooperar? Com que instrumentos consolidar as parcerias?
- Como compatibilizar critérios diversos de avaliação de desempenho com a prestação de contas aos financiadores/contribuintes (CAMPOS, 1988)?

Estamos cientes de que por sua própria natureza as questões aqui delineadas não seriam resolvidas satisfatoriamente por qualquer das duas perspectivas apresentadas. Tal certeza nos reporta à posição de Cooper e Burrell (1988) de que seria mais apropriado entender modernismo e pós-modernismo menos como perspectivas opostas e mais como

sintomas da problemática que nos preocupa. Em outras palavras, seria reconhecer que nenhuma das duas isoladamente daria conta da natureza da realidade, nem da própria política pública. Assim, não nos podemos dar ao luxo de abrir mão de uma nem de outra.

Conclusões

Neste trabalho procuramos ressaltar algumas potencialidades do pensamento pós-moderno para a reorientação do debate sobre políticas públicas. Parece fora de dúvida que as concepções pós-modernas podem ampliar a capacidade de resposta da administração pública na medida em que admitem novas formas de se entender e praticar as políticas governamentais. Isto é tão mais verdadeiro nas áreas em que a diversidade advinda de fatores históricos, culturais, étnicos ou religiosos leve à fragmentação das aspirações. Esse parece ser o caso das políticas, ou pelo menos de parte delas, de educação, saúde, desenvolvimento local, meio ambiente, entre outras.

Já em áreas de política pública que contemplem necessidades básicas e envolvam investimentos ou tecnologias de larga escala, parece haver ainda considerável espaço para a perspectiva modernista. Nesta situação se enquadraria boa parte das políticas voltadas para a diminuição da exclusão social, da falta de infra-estrutura básica, das disparidades de renda, das dificuldades de financiamento, bem como das políticas de transporte, energia, comunicação, segurança, ações básicas de saúde, etc.

Entendendo que a cidadania envolve direito à diversidade e à igualdade, a política pública não pode dispensar o potencial de cada uma das abordagens aqui consideradas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLMENDINGER, P. 'Planning practice and the post-modern debate' *International Planning Studies*, vol.3, n.2, 1998.
- BURRELL, G. 'Normal science, paradigms, metaphors, discourses and genealogies of analysis'. In S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (eds), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1996.
- _____. 'Modernism, postmodernism and organizational analysis 4: the contribution of Jürgen Habermas', *Organization Studies*, vol.15, n.1, 1994

- _____. 'Modernism, postmodernism and organizational analysis 2: the contribution of Michel Foucault', *Organization Studies*, vol.9, n.2, 1988.
- CAMPOS, A. M. 'Public service accountability in Brazil: the missing concept'. In J. Jabbara e O. Dwevedi (eds). *Public service accountability: a comparative perspective*. Connecticut: Kumaryan, 1988.
- CHIA, R. 'From modern to postmodern organizational analysis', *Organization Studies*, vol.16, n.4, 1995.
- _____. 'Essai: thirty years on: from organizational structures to the organization of thought', *Organization Studies*, vol.18, n.4, 1997.
- COOPER, R. 'Modernism, postmodernism and organizational analysis 3: the contribution of Jacques Derrida', *Organization Studies*, vol.10, n.4, 1984.
- _____ e BURRELL, G. 'Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction', *Organization Studies*, vol.9, n.1, 1988.
- DEETZ, S. 'Discursive formations, strategized subordination and self-surveillance'. In A. McKinlay and K. Starkey (eds), *Foucault, Management and Organization Theory*. London: Sage, 1998.
- FABIAN, F. 'Keeping the tension: pressures to keep the controversy in the management discipline', *Academy of Management Review*, vol.25, n.2, 2000.
- GERGEN, K. 'Organization theory in the postmodern era'. In M. Reed e M. Hughes (eds), *Rethinking Organization*. London: Sage, 1994.
- _____ e TATCHENKERY, T. 'Organization science as social construction: postmodern potentials', *Journal of Applied Behavioral Science*, vol.32, n.4, 1996.
- HILL, M. (ed.) *The Policy Process: a reader*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- KILDUFF, M. e MEHRA, A. 'Postmodernism and organizational research', *Academy of Management Review*, vol.22, n.4, 1997.
- KNIGHTS, D. 'Organization theory in the age of deconstruction: dualism, gender and postmodernism revisited', *Organization Studies*, vol.18, n.1, 1997
- ORTEGA, F. *Para uma Política da Amizade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- PARKER, M. 'Post-modern organizations or postmodern organization theory?', *Organization Studies*, vol.13, n.1, 1992.
- REED, M. 'Organizational theorizing: a historically contested terrain'. In S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (eds), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1996.
- _____. 'In praise of duality and dualism: rethinking agency and structure in organizational analysis', *Organization Studies*, vol.18, n.1, 1997
- SENNETT, R. *The corrosion of character*. New York: W.W. Norton & Company, 1998.
- SCHON, D. *Beyond the Stable State*. New York: W.W. Norton & Company, 1973.