

UM DEBATE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Alexandre Augusto e Souza

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
augustoesouza@gmail.com

Resumo: Este trabalho tem como tema as políticas públicas, especificamente a institucionalização das políticas públicas no Brasil. O objetivo é debater o processo de institucionalização e o significado histórico dessas políticas no país. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, perspectivada na sociologia crítica de Florestan Fernandes. Argumenta-se que o processo de institucionalização se vincula as transformações de uma sociedade, com vista a estabilidade de uma ordem econômico-política em reconfiguração. Entende-se que a constituição de políticas públicas no Brasil é decorrente de um esgarçamento do poder político. São políticas constituídas a partir de um projeto de inserção popular consentida, diante de um quadro de maior instabilidade de certos padrões, das relações sociais.

Palavras-chave: institucionalização, políticas públicas, Brasil.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa debater o processo de institucionalização e o significado histórico das políticas públicas no país. Parte dessa explicação pode ser realizada através da temática da institucionalização, especificamente quanto ao processo de institucionalização ocorrido no Brasil. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e tem em Florestan Fernandes um referencial para compreensão do objetivo acima mencionado. Em Florestan Fernandes encontram-se análises quanto as mudanças ocorridas na sociedade brasileira e a repercussão dessas mudanças na constituição de um aparato institucional. Aparato destinado a viabilizar, sob condições diversas e adversas, a institucionalização das novas relações econômico-políticas.

A exposição do texto ocorrerá em três momentos. O primeiro momento trata do contexto do processo de institucionalização das políticas públicas no Brasil. No segundo momento da exposição é abordado o ideário desenvolvimentista, contribuinte para a formação das políticas públicas no país. O terceiro momento da exposição aborda as políticas públicas enquanto mecanismo antipopular, de consentimento participativo, nos processos de construção dessas políticas.

O CONTEXTO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Segundo Florestan Fernandes (1974), a sociedade brasileira vivia nas primeiras décadas do século XX, mudanças nunca antes vista em seus quatro primeiros séculos de existência. As mudanças nas primeiras décadas do século XX foram impulsionadas pelas transformações na forma de produção material, marcadamente de cunho industrial e a intensificação do processo de urbanização, promovendo alterações nos modos de vida, até então predominantes na sociedade brasileira. Fernandes (1974) destaca a ausência de condições em que se permitiria a penetração e funcionalidade de um novo processo de produção no Brasil, bem como a manutenção desse novo modelo, ampliando o exercício permanentemente desorganizador na sociedade brasileira, refletido diretamente nas ações cotidianas, na adoção de qualquer modelo econômico e/ou institucional que se pretendesse instalar.

A fim de garantir a condução do Brasil, enquanto nova fronteira econômica, importou-se instituições, recursos humanos e técnicas, dos principais centros industriais, que serviriam como modelos de atuação institucional. Porém, a transplantação de um processo de produção não ocorre de modo automático, através de uma cópia ou uma imitação das condições para sua implementação. Para Miriam Cardoso (1996, p.109), “Não basta importar instituições que se julgue úteis, porque enquanto representações elas não funcionam na prática”.

A institucionalização no país deveria impulsionar uma série de ações, com fins de articular novas práticas/atividades que atravancam o processo de mudanças, especialmente quando esses processos se deram, como no Brasil, intencionalmente de modo acelerado. O Estado e as instituições nacionais foram utilizados como instrumentos de defesa e suporte, visando garantir maior estabilidade na condução de um processo de mudanças, de ajuste para uma nova ordem econômica e política. Uma coletividade sempre estará despreparada para lidar com o tempo das mudanças, com as conformações do tempo em que essas ocorrem. A capacidade de entendimento das mudanças é uma tarefa longa e complicada. Ainda mais complexo, mais longo, mais difícil é o domínio dos acontecimentos e a sua aplicação prática.

Países como o Brasil que herdaram do regime colonial um atraso na esfera do conhecimento, adicionou-se a tarefa de elevação geral do nível de instrução de sua população, considerando as mudanças de ordem técnica e de preparação para a lógica racional, advindas com os processos de produção industrial. Tornou-se urgente a socialização de diversas práticas e hábitos, para a alteração da subjetividade e a consciência social. O aspecto subjetivo é o elemento da vida social mais lento em sua transformação e esse fator ganha papel decisivo, quando as condições objetivas estão

plenamente desenvolvidas, para uma transformação coletiva na forma de encarar e de resolver os desafios do presente.

Argumenta-se que a constituição de políticas públicas no país esteve ligada a inserção do Brasil ao processo de industrialização e urbanização. Inserção que proporcionou a transplantação de um novo modo de produzir, pela via industrial e o acesso a novos processos, técnicas e objetos, na conformação de um novo cotidiano. Técnicas disseminadas através de instituições que, formadas, se encarregariam de difundir e garantir uma ajustada transmissão de práticas e valores, vinculados a uma nova forma de vida.

A inserção do país ao sistema industrial de produção gerou a urgente conformação de políticas de massa, visto o crescente desnivelamento entre a relação trabalho e formação, na assimilação de técnicas de trabalho, com vistas aos novos meios de produção, mas, também, na incorporação de certos procedimentos do trabalho à vida cotidiana. A partir do contato com novas técnicas de produção ocorreu o desafio de equilíbrio entre as dimensões do trabalho e a formação do trabalhador. O que pode ter ocorrido foi o crescente distanciamento entre as atividades laborativas em expansão no país e a capacidade técnica e mesmo científica em acompanhar essas mudanças.

De acordo com Fernandes (1974), a sociedade brasileira do século XX passou por um processo de alteração planejado/ideal de vida, exigindo adaptações para uma nova rotina social em formação. Por conta disso ocorreu uma frágil identificação com o ritmo de vida parcialmente difundido, no processo de industrialização do país. Processo conturbado, de reorganização econômica e política, visto a incorporação de toda uma sociedade aos interesses de uma classe em formação e que constituiu um modo de dominação, formando um tipo característico de desenvolvimento. Incorporação resolvida a partir da institucionalização, estimulando o engajamento popular, no planejamento de ações coletivas, legitimando e naturalizando os instrumentos de adoção política de massa, pela ação indutora do Estado.

No entanto esbarrou-se na problemática da centralização do poder econômico-político que excluía a maioria do contingente populacional. De modo a não conferir a perda de controle sobre os processos de mudanças e ao mesmo tempo tendo que gerar reformas no sistema político no país, ocorreu um processo de institucionalização do poder político, representado pela normatização de uma série de atividades e processos cotidianos, constituindo-se instituições especializadas, para modos específicos de operacionalização das mudanças em sociedade.

Ao longo do processo de formulação de políticas públicas no país observa-se a organização e mobilização popular, como quesito fundamental para aplicabilidade dessas mesmas políticas. De

modo geral, políticas públicas nasceram e nascem de contextos adversos para o funcionamento regular de uma sociedade e não se expressam, como poderíamos supor, de ações benfeitoras destinadas à classe trabalhadora. Políticas públicas são constituídas e monitoradas como meio corretivo, para problemas que podem agir na base política da ordem do processo econômico, de reconfiguração dos meios de acumulação da riqueza e na forma de sua distribuição.

A presença e mobilização popular não é um elemento acessório para expansão de um novo sistema econômico de produção. Um processo de inserção popular à produção industrial e ao processo de urbanização não pode ser encarado como um favor realizado por aqueles que detinham o poder político-decisório, mas uma necessidade de sobrevivência de uma classe oligárquica, que se reformulava e cedia a certas mudanças, para não se tornarem vítimas históricas de seu próprio atraso econômico e político. Tal modo, que:

[...] impunha-se envolver as massas, institucionalmente, nos mecanismos de organização e funcionamento do poder político [...]. Portanto, nesse nível a integração nacional surge como um processo que tende a universalizar certos ajustamentos políticos, de importância capital para a existência e a sobrevivência de uma [futura] comunidade nacional democrática. De um lado, ela incentiva e organiza a participação do cidadão comum em todas ou em quaisquer das fases do processo político. De outro, procura assegurar a normalidade deste mesmo processo, mediante formas abertas de institucionalização [...]. (FERNANDES, 1981, p.129)

O IDEÁRIO DESENVOLVIMENTISTA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

De acordo com Cardoso (1978), o ideário desenvolvimentista é elaborado no Brasil, em um momento de transição econômica, acompanhado de instabilidade política. Instabilidade combatida através da expansão material, pelo processo de industrialização. Para Cardoso (1978, p. 88, grifos nossos), “Todos os demais campos ideológicos – o religioso, o filosófico, o artístico, o científico, etc. – se constroem sob esta dominância [do desenvolvimento] e são marcados por ela [no Brasil]”. O desenvolvimento é constituído enquanto meta material, de progresso material, uma transformação quantitativa. Mais que um crescimento, uma expansão acelerada. É a partir da característica da aceleração que se conformou a especificidade do desenvolvimento no Brasil, sob a nuance desenvolvimentista. “Toda a matriz do problema, [...] está em conseguir o impulso, considerado decisivo, para que as nações menos desenvolvidas possam atingir e manter uma taxa de crescimento [...]”. (CARDOSO, 1978, p.101)

O ideário desenvolvimentista absorveu, na lógica científica, então incorporada a produção industrial, uma racionalidade adaptada às condições históricas existentes no Brasil. Para Cardoso (1978), a aceleração do crescimento econômico se deu de forma pouco controlada e pouco capaz de promover certa previsibilidade no desenvolvimento brasileiro. Foi preciso a racionalidade, o planejamento inspirado no processo de produção industrial. A necessidade do planejamento dá-se pela incapacidade de crescimento econômico, no ritmo e no sentido desejados. O planejamento racionaliza, orienta e retira a espontaneidade e a imediaticidade na condução das mudanças e, principalmente, no ritmo desejado dessas mudanças. “E ele [o Estado] procura fazê-lo tanto pelo lado técnico [e institucional], quanto através da ideologia, como instrumento de mobilização”. (CARDOSO, 1978, p.207, grifos nossos)

De acordo com Fernandes (1975, p.16), as mudanças que ocorreram no Brasil, por conta do processo de industrialização e urbanização revelaram uma sociedade, “[...] que não possui[a] canais institucionais para concentrar suas energias criadoras, usá-las de modo coordenado e racional, de estabelecer [...] a mudança cultural inteligente, controlada e dirigida”. A improvisação nunca ficou totalmente excluída desse processo e várias condições específicas da sociedade brasileira permitiram ampla interferência de fatores irracionais. “A razão disso está na forma abrupta de introdução da máquina e na falta de experiência socializadora prévia. O homem teve pouco tempo para ajustar-se às atualizações novas [...]”. (FERNANDES, 1974, p.76)

Em se tratando da realidade brasileira, as inovações e as ações públicas foram organizadas em termos de certas necessidades imediatas, pois “[...] a sociedade não encontra, dentro de si mesma, condições para [...] incentivar as inovações urgentemente necessárias. Em consequência, as soluções técnicas emergem antes de deitar raízes nas aspirações [...]”. (FERNANDES, 1975, p.17). De acordo com Fernandes (1966), o processo de mudanças acelerado e desordenado no Brasil, ao longo do século XX, estimulou a crença nas soluções racionais em si mesmas e acabaram permitindo a presença de um pensamento mágico, desenvolvendo um pensamento racional estrito, transposto para as políticas desenvolvidas no país.

Para Miriam Cardoso (1978), o tipo de desenvolvimento ocorrido no Brasil respondeu às condições existentes e aos interesses que o desenvolvimento estaria vinculado. O desenvolvimento em sua forma nacional caracterizou-se pela sua expansão acelerada, gerando desequilíbrios constantes, não somente no plano econômico, mas também no plano político. Para equilibrar o rápido avanço foi necessário gerar uma comoção nacional, conscientizando a população para seus benefícios vindouros, sem a certeza de que ocorriam tais realizações. Uma ideologia composta por

grandes mobilizações de consciência, na projeção de esperanças para um futuro grande, de expansão a todo custo, não importando o tipo de expansão. Uma contradição típica de processos impulsionados de modo tão adverso, em que se vislumbrou a manutenção de certos ideários convivendo com inovações transplantadas.

O CARÁTER ANTIPOPULAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUCIONALIZADAS NO BRASIL

Entende-se que as políticas públicas contêm em si seu caráter popular. Porém, essas mesmas políticas constituem-se em permissões destinadas a assimilação de movimentos e organizações populares. Para a disseminação e controle sobre as atividades sociais, especialmente sobre as atividades em ascensão, é necessário constituir processos de institucionalização, inclusive direcionados à educação. A emergência institucional decorre por conta de demandas resultadas pelo aparecimento de novas técnicas, utilizadas pela produção industrial e de reorganização das atividades sociais como um todo.

O caráter antipopular das políticas públicas no Brasil se assenta em um processo de institucionalização das atividades sociais no país, a partir de assimilação e cooperação não voluntária da classe trabalhadora brasileira, junto às diretrizes e planejamento conferidos pelas instituições do Estado. Podemos entender que políticas públicas buscam, através de instituições especificamente constituídas, em possibilitar que certos extratos sociais participem, de modo consentido, no processo de mudanças econômico-políticas.

Os planejadores em educação, assim como os de outros setores sociais necessitam que os processos de institucionalização contribuam com o processo de mudanças sociais, induzidos pelas políticas de desenvolvimento. Precisam introduzir novos critérios de formação, para um melhor aproveitamento do trabalho humano. Daí a necessidade de políticas públicas, em contribuir para diagnosticar, interpretar e resolver os problemas a serem resolvidos. Uma sociedade com mais e novas atividades, graças ao progresso científico e tecnológico, reflete demandas de viver próprias para uma época. Constituem-se, por exemplo, a necessidade de sistemas de ensino mais complexos, devido o patamar dos problemas sociais, gerando ações especializadas para o tratamento de demandas sem solução aparente. Significa constituir respostas, ampliando e readequando seu sistema educativo, de saúde, dentre outras dimensões da vida social, enquanto parte de um ideário de desenvolvimento nacional.

Produto desse processo, por exemplo, é a formação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1937. O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), atualmente denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, foi constituído para ser um contribuinte na alteração de certos padrões de conduta da vida social do país, na produção de técnicas e modos de formação, com vistas a automatização de ações, hábitos e processos humanos, através da educação e da pesquisa educacional. Constituído pelos principais pensadores educacionais do país à sua época, formularam e agiram ativamente no intuito de promover políticas públicas para a área da educação, em todos os seus níveis. Segundo Fernandes (1975, p.160) políticas públicas direcionadas para “rápida aprendizagem e a realização eficiente dos papéis intelectualmente inerentes à diversas especialidades profissionais”. O quadro econômico e político no Brasil apontava, de acordo com Fernandes (1959, p.40), para a necessidade de “[...] transmissão eficiente de um complexo acervo de conhecimento, boa parte do qual deve ser compartilhada pelo maior número possível de indivíduos”. Para Fernandes (1991):

[...] o INEP [Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos] seria uma alavanca nesse processo. Ele iria congrega investigadores, homens de pensamento e de pesquisa, recursos educacionais de vários tipos, para se pôr à disposição da sociedade para construir novos caminhos, novos fins, para repetir uma frase de Fernando de Azevedo, na área da Educação. Então, o significado do INEP é tão importante quanto foi o do desenvolvimento da Semana da Arte Moderna ou quanto o da fundação da Universidade de São Paulo. É uma inovação que tinha raízes dentro das nossas realidades mais profundas, que ia até às contradições insolúveis, dentro de uma sociedade capitalista, dos problemas brasileiros e que, portanto, poderia desencadear dentro do País um processo de mudança de um alcance imensurável. (FERNANDES, 1991, p.32-33, grifo nosso)

Políticas públicas no país têm atraído muitas pessoas, mas seus resultados ao longo dos anos revertem-se em poucos benefícios para a maioria da população. Apesar do caráter popular, essas mesmas políticas, em origem, possuem um fim claro, de ampliar os mecanismos de controle e concentração do poder econômico e político, especialmente “[...] em uma democracia restrita [...] em benefício de uma reduzida minoria privilegiada e dos interesses estrangeiros com os quais [...] se articula institucionalmente”. (CARDOSO, 1996, p.07)

Para condução de um processo de transformação mais profundo numa sociedade, a classe dominante precisa ultrapassar o plano meramente particularista de seus interesses específicos e propor objetivos de alcance nacional. O estímulo às mobilizações populares é parte do processo de institucionalização do poder político, de reorganização e planejamento das ações sociais.

Mobilizações populares não foram estimuladas para sua institucionalização no Brasil. Não que se abrisse mão sobre um mecanismo de controle de massa, mas era simplesmente negado a possibilidade de reivindicação, se institucionalizado fosse, no processo de formulação e gerenciamento das políticas públicas. Tal mobilização/institucionalização limitou-se ao consentimento, na garantia de participação popular não decisória, no planejamento de ações coletivas, legitimando e naturalizando os instrumentos de adoção política de massa. Uma política popular em concepção, mas antipopular em sua operacionalização e resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização e a formação de políticas públicas compreendem parte de um processo mais amplo, que é social, e não é possível sua desvinculação dos movimentos mais gerais que ocorrem em uma sociedade. O processo de institucionalização e a composição de políticas públicas foram forjadas no período de transição e expansão do país para o processo industrial de produção e de urbanização. Uma nação que se reconstituía ao longo de sua inserção para uma nova forma de produzir e viver e que necessariamente precisava envolver toda sua coletividade nesse mesmo processo, pois, para a realização e expansão da produção industrial, é necessário incorporar a população a esse novo sistema.

Uma sociedade tradicionalmente alijada dos processos participativos e decisórios da vida política tornou-se uma problemática para o processo de industrialização e urbanização, na constituição das instituições e de fornecimento de subsídios para formação de políticas públicas. A ausência de mobilizações em sociedade, geradora de participação e movimentação política, fragilizou a consolidação das instituições, que por sua vez alimentou o desequilíbrio da vida econômica e política do país. Como dominante, um poder caracteristicamente identificado como autocrático, enquanto seja capaz de conduzir transformações que organizem a sociedade a seu molde e a sua medida, ao mesmo, o debilita, pelo enfraquecimento na mobilização e participação da classe popular, nas políticas de reorganização social.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Miriam. Florestan Fernandes: a criação de uma problemática. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.10, n.26, p.89-128, 1996.

_____. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil JK-JQ*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. *Universidade brasileira: reforma ou revolução*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____. A ciência aplicada e a educação como fatores de mudança cultural provocada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v.32, n.75, p.28-78, jul./set., 1959.

_____. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

_____. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus, 1966.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Memória viva da educação brasileira: Florestan Fernandes*. Brasília: MEC, 1991.