

POLÍTICAS PÚBLICAS E PSICOLOGIA _ UMA NOVA RELAÇÃO SOB O PARADIGMA DEMOCRÁTICO¹

Maria Coeli Simões Pires²

RESUMO

O artigo, iniciando com uma retrospectiva dos avanços recentes da relação políticas públicas e psicologia no Brasil e procedendo ao resgate dos paradigmas da modernidade, numa visão mais ampliada, e a sua apropriação no plano interno, desenvolve reflexão sobre a responsabilidade do psicólogo nos arranjos das políticas públicas de recortes liberal e intervencionista, para, ao final, projetar a qualificação de sua presença em todo o ciclo das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, na perspectiva de construção de consensos e de novas práticas reflexivas e autônomas, desafiadas por múltiplos dilemas, sob a égide de uma racionalidade discursiva e procedimental.

Palavras-chave: Autonomia cidadã. Estado democrático de direito. Papel do psicólogo. Políticas públicas

133

PUBLIC POLITICS AND PSYCHOLOGY _ A NEW RELATION UNDER THE DEMOCRATIC PARADIGM

ABSTRACT

The article, initiating with a retrospect about recent advances of the

.....

¹ Adaptação da palestra proferida pela autora na Mesa Redonda sobre o tema “Psicologia e Políticas Públicas em Minas Gerais” – sob a coordenação da conselheira Luciana Franco, do Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais – CRP/MG, por ocasião do lançamento oficial do Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas – CREPOP, em 7 de fevereiro de 2007, durante evento preparatório do VI Congresso Regional de Psicologia de Minas Gerais, que antecedeu o VI Congresso Nacional de Psicologia, de Brasília.

² Mestre e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG; Secretária Adjunta da SEDRU/MG.

relation public politics and Psychology in Brazil and proceeding to the rescue of the paradigms of modernity, in an extended vision, and its appropriation in the internal plan, develops reflection on the responsibility of the psychologist in the arrangements of the “public clipping politics” liberal and interventionist, at last to project the qualification of its presence in all the cycle of the public politics in the Democratic State of Right, in the perspective of construction of consensuses and new reflexive practices and autonomous, defied for multiples quandaries inside the perspective of a discursive and procedural rationality.

Keywords: Autonomy citizen. Democratic State of Right. The responsibility of the psychologist. Public politics.

Aos psicólogos, “Entretantos”, como os apresenta Bartolomeu Campos de Queirós em literatura de explícita sensibilidade, que, desafiados pelo mister de construção da autonomia cidadã e de emancipação social, hoje laboram na seara das políticas públicas (Queirós, 2004, capa).

134

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Há de se registrar a importância do debate transdisciplinar sobre as políticas públicas, de um esforço de articulação de diálogos não recorrentes, como o do Direito com a Psicologia, em momento crucial da chamada crise das incertezas, que desafia a ciência segregadora e potencializa novas construções e percepções coletivas.

Necessário assinalar, também, o privilégio de vivenciar o espetáculo *Bolero de Ravel* pelo Grupo “Panela de Expressão”, de Sabará, que, sob a maestria de Manjado, explora tampinhas de garrafas e o verso irreverente para ensinar: “se você bater, a gente grita, se você tocar, a gente canta...” e, então, capturar a atitude reflexiva dos diversos atores para além do plano retórico das políticas públicas como via emancipatória.

Cidade grande tem dessas coisas: uma ilha de delicadeza em plena Rua dos Timbiras, na região central de Belo Horizonte, a sugerir o cuidado de abordagem, a estratégia interativa, a lógica de intersubjetividade:

desarmar a panela de “expressão”, que a palavra e a arte têm pressão.

É certo que nada disso se dá por acaso: a mesa redonda adredemente composta na perspectividade da pluralidade do discurso sobre o tema das políticas públicas, assim como a programação e o cenário desenhados sob inspiração crítica com lastro na realidade e que se invocam, nesses prolegômenos, traduzem uma intencionalidade de reflexão sobre a necessidade de construção compartilhada de uma sociedade mais harmoniosa por meio da cidadania ativa, respeitada em sua autonomia. O profissional da psicologia tem responsabilidade em face desse desafio.

2. CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSUALIDADE: UM RECORTE NÃO CONSENSUAL

Em atenção à necessidade de um relativo consenso quanto ao contorno do objeto de estudo, e com foco no Estado Democrático de Direito, parte-se de uma premissa, segundo a qual as políticas públicas não podem ser subsumidas na idéia de atuação do Estado, e assenta-se, como marco, a noção provisória que as considera como categoria jurídica de aplicação na esfera pública ampliada e sujeita a intercessões multidisciplinares.

135

Refratando as visões reducionistas e a hegemonia do Estado nesse campo, colhem-se fragmentos da doutrina especializada que parecem satisfatórios, para, em linha de complementaridade, tracejar o conceito descritivo do aludido objeto: conjunto de decisões e de ações públicas resultante “*de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados*” (BUCCI, 2006, pág.39) e democraticamente construídos pelo Estado, em articulação com a sociedade civil, voltado, mediante a “*alocação imperativa e adequada de meios*” (RUA, 2004, pág.1), para a “*busca explícita e razoável de realização de direitos, redistribuição de bens*” (GONÇALVES, 2006, pág.76) e oportunidades, objetivando vida digna para os cidadãos, como sujeitos e destinatários, e “*aprimoramento da comunidade e da coesão social*” (ARZABE, 2006, pág.61).

Em outra dicção, política pública expressa um conjunto organizado de normas, planos, programas, projetos e ações, que traduzem princípios, diretrizes, prioridades, decisões alocativas de recursos diversos

vinculados a metas, resultados e objetivos assumidos pelo Estado e pela sociedade civil – refletindo a coesão entre poder administrativo e poder comunicativo de que fala Habermas (HABERMAS, 1995; REPOLÊS, 2003; DIAS, 2007; SILVEIRA, 2004), com o escopo de, legitimamente, tornar viável a implementação dos fins públicos, notadamente a efetivação de direitos fundamentais.

Há de se registrar, igualmente, que, compreendidas como processo, as políticas públicas se desenvolvem em um ciclo que se inicia com a avaliação de problemas, de demandas, correntes, recorrentes ou reprimidas, tendo em vista a sua priorização e a escolha de estratégias para soluções corretivas ou para concretização de uma visão de futuro, no tocante ao campo de atenção, passando pelo planejamento, propriamente dito, e pela alocação de recursos diversos, observados os parâmetros legais, para, então, ganhar o plano de implementação.

136 A fase executória compreende medidas diversas, desde a priorização de ações específicas, passando pela construção do ambiente favorável ao desenvolvimento da política, pela apropriação de meios necessários e vinculados às metas, até o oferecimento de prestações. A índole processual da política pública sugere o monitoramento das fases, o acompanhamento da gestão, a avaliação dos resultados finalísticos, nas vertentes qualitativa e quantitativa, de corte temporal e espacial, para ponderação de fatores e índices de evolução ou involução da política. Isso permite a correção de rumos ou a confirmação da estratégia e a definição de novos desafios e prioridades, realimentando, assim, o ciclo que deve ser impregnado pelo mote de desenvolvimento humano.

3. RETROSPECTIVA SOBRE OS RECENTES AVANÇOS NA RELAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS E PSICOLOGIA

O campo analítico das políticas públicas, até recentemente, esteve restrito à Ciência Política, à Ciência da Administração Pública e à Economia, quando se abriu à contribuição do Direito para o tratamento delas como formas de concretização de direitos e, assim, como categoria jurídica na seara publicística, notadamente segundo as matrizes do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Financeiro.

Essa nova tendência de juridicização das políticas públicas verifica-se, contudo, ao influxo de uma trama mais complexa de interdisciplinaridade, que, considerando os campos analíticos tradicionais, a eles agrega novas áreas do conhecimento, notadamente da Sociologia, da Psicologia, da Assistência Social.

Partindo do pressuposto – sábio, científico ou intuitivo – de que “nada acontece por acaso”, seja no mundo humano, seja na natureza, tem-se a convicção de que o Centro de Referência Técnica em Psicologia – CREPOP, voltado para estabelecer amplo e dinâmico diálogo entre a psicologia e as políticas públicas, nasce na hora certa e no seu devido tempo histórico, como fruto de percepção de profundas mudanças paradigmáticas. Superado o padrão analítico e conceitual das políticas públicas e ampliadas à consciência do segmento quanto à necessidade de compartilha de responsabilidades na discursividade em torno das políticas e na dimensão pragmática de sua concepção, implementação e controle, emerge um processo coletivo de construção de novos fundamentos da relação do segmento com a esfera governamental e a sociedade, no plano das políticas públicas, que ganha legitimidade na arena do V Congresso Nacional de Psicologia, 2004.³

137

Avançava-se na trajetória iniciada no denominado Processo Constituinte da Psicologia⁴, ocorrido em 1994, e sobre os resultados dos trabalhos posteriores, notadamente os desenvolvidos no âmbito do Sistema de Conselhos e do Fórum de Entidades Nacionais de Psicologia – este, realizado em 1997, tematizou as propostas “Psicologia e Compromisso Social” e “Psicologia e Protagonismo Social”.

Na imbricação exata com o momento histórico atual, “O Protagonismo Social da Psicologia” tornou-se, então, proposição principal do V Congresso Nacional de Psicologia, evento voltado para os objetivos primordiais de traçarem diretrizes e reforçar estratégias para *“construir um programa de participação efetiva da Psicologia na transformação da*

.....
³ Disponível em <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

⁴ Disponível em <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

sociedade brasileira, ampliando a inserção social e a possibilidade de formular respostas para as necessidades sociais urgentes do Brasil".⁵

Resgatam-se, a seguir, alguns marcos simbólicos desse caminho trilhado a partir de então. Registre-se, em primeiro lugar, a edição do Novo Código de Ética do Psicólogo⁶, após o V Congresso de Psicologia, como resultado do esforço coletivo da categoria, para atualização de suas referências com os avanços da sociedade brasileira.

Na mesma linha, tem-se a implementação dos CREPOP'⁷ em âmbito nacional. Do mesmo modo, é emblemático o tema escolhido para o concurso nacional instituído pelo próprio Conselho Federal de Psicologia – CFP: "Educação Inclusiva – Experiências Profissionais em Psicologia".

138 Outra demonstração de sintonia do segmento com os propósitos emancipatórios da sociedade e de ampliação do campo de sua atuação surge do fato de o Conselho Federal de Psicologia (CFP) ter obtido o 4º. lugar entre as 14 entidades da sociedade civil nas eleições realizadas para a nova composição do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – (CONANDA), conquistando seu lugar de titularidade no órgão, com direito a voz e voto no mandato do biênio 2007/2008.

Fortalecendo essa nova fase de inserção social e política da profissão, os psicólogos, pela sua entidade de representação institucional no País, são distinguidos com o prêmio de destaque na área dos "Direitos Humanos" conferido ao CFP⁸.

Podem ser encontrados muitos estudos e contribuições dos psicólogos brasileiros nesse período, em áreas como "Mídia e Subjetividade"; "Práticas Educacionais Inclusivas"; "Políticas Públicas"; "Psicologia Social e Direitos Humanos". Outros trabalhos científicos do segmento tematizam "O Lugar

⁵Disponível em: <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

⁶Resolução CFP nº 010, de 27 de agosto de 2005. Disponível na internet: <www.pol.org.br/legislacao>. Acesso em 26.2.08.

⁷CREPOP, Conselho Regional de Psicologia. – Disponível na internet: <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

⁸Disponível em <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em, 26.2.08.

do Idoso na Sociedade Contemporânea”; “Projeto Sentinela”; “Referenciação Profissional para as Áreas de DST e Aids”, e assim por diante.⁹

Avançam, no mesmo sentido de fortalecer o compromisso social da psicologia no Brasil, como ciência e profissão, as diretrizes do VI Congresso Nacional, com seu tema central: “Do discurso do compromisso social à produção de referências para a prática: construindo o projeto coletivo da profissão,” e iniciativas que se traduzem, especialmente, nos eixos “Diálogos para construção dos projetos coletivos da profissão” e “Intervenção dos psicólogos nos sistemas institucionais”.

Esta breve, superficial e despretensiosa retrospectiva sobre os avanços da psicologia no Brasil, no campo das políticas públicas, revelou-se necessária para que se pudesse, em ambiente de discussão plural, situar o estágio de amadurecimento das estratégias do segmento profissional e aquilatar a presença dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil, sem desconsiderar, no entanto, as tensões entre interdisciplinaridade e profissão, entre projeção de classe e as necessidades de interação com outros atores, entre as estratégias dos Conselhos de Psicologia e as da Associação Brasileira de Psicologia Social.

E, se é verdade que existe uma dívida histórica da psicologia para com a sociedade brasileira, como confessa o Conselho Federal de Psicologia, pelo tardio despertar para as dores do cárcere, das crianças em situação de risco e para outras mazelas, no que se rotulou “chaga da psicologia”, não é justo olvidar outros movimentos científicos importantes, alimentados no seio acadêmico sob as luzes da resistência e da responsabilidade social e política da ciência.¹⁰

Igualmente deve ser assinalado que, notadamente, têm-se nessa profissão a maior inquietação e o compromisso com a consolidação, no Brasil, do Estado Democrático de Direito sob a perspectiva emancipatória. Mais que visibilidade das práticas do psicólogo, enfatiza-se a urgência de ampliação da atuação do psicólogo na esfera pública

.....
⁹ Disponível em <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

¹⁰ Disponível em <www.crepop.pol.org.br>. Acesso em 26.2.08.

como forma de operação de mudanças no cenário político-social.

Na realidade, o exercício de outras profissões e a prática dos diversos saberes também sofreram o constrangimento do Estado autoritário pós-64 – em especial o elitismo da atuação. Assim, não apenas os psicólogos precisam fazer a catarse das dívidas históricas da profissão, como o estão fazendo. Advogados, jornalistas, engenheiros do “Brasil Grande”, médicos, professores, artistas... Em todas as áreas, a despeito das resistências, houve comprometimento da atuação dos profissionais.

O exercício de cada profissão se faz circunstanciado por variados fatores e reflete profundamente a concepção do Estado, da Constituição, do Direito, da sociedade e da ciência. Sob essa perspectiva, não basta pôr foco no período da ditadura militar para avaliação da dívida da psicologia para com a sociedade brasileira. É importante resgatar, em recorte mais ampliado, sobretudo, os paradigmas modernos do Estado de Direito e o tratamento das políticas públicas em cada estágio, ainda que de modo superficial. Sobre a variação na concepção de Constituição, de Direito, de sociedade, e na epistemologia como um todo, à luz dos diversos paradigmas, far-se-ão meras ilações, dando-se ênfase à concepção de Estado. Há de se advertir, no entanto, que, sob um mesmo paradigma, não se podem afastar as circunstâncias específicas em que se dá a atuação humana, sempre contextual, datada e histórica.

140

4. OS PARADIGMAS DO ESTADO MODERNO E O TRATAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

4.1 Estado Liberal

O Estado moderno surge ao influxo dos ideais das revoluções burguesas: soberania popular assegurada por regime político representativo; separação dos poderes; supremacia da lei, com a sujeição do Estado à legalidade; igualdade reconhecida no plano formal e direitos fundamentais de conotação negativa.

A Constituição, sob o primado dessa concepção, a sua vez, apresenta-se como o locus de assentamento das liberdades públicas e de estruturação do poder. Assim, juridiciza os valores individualistas, que, a

rigor, colocam-se como limites à democracia, e, ao mesmo tempo, consagra uma ordem institucional garantista de índole absenteísta.

Sob o paradigma liberal, pode-se afirmar, em abordagem de simplificação, que o Estado se caracterizava pelo corte legalista, pelo propósito de justiça comutativa, a partir da lei como instrumento de artificialização da igualdade, reproduzindo as estratificações das diferenças ao amparo de uma legitimidade racionalista abstrata.

Sob influência desse paradigma, o Brasil, do ponto de vista do perfil demográfico, caracterizava-se como um país rural, com o “coronelismo dos currais”, que não cedia espaço a políticas públicas universalizadas. As elites conservadoras eram o alvo de atuação e monopolizavam a atenção do Estado, na garantia de suas liberdades, enquanto o povo não passava de abstração, estatística. Nesse quadro, não havia espaço para políticas verdadeiramente públicas.

À Administração Pública do Estado Liberal cabia executar, de forma imparcial e com neutralidade, a lei e garantir a ordem e a segurança sociais, por meio de atos tipicamente unilaterais, coercitivos e auto-executórios.

141

Nesse contexto, o modelo de desenvolvimento apresentava traço nitidamente egoístico: estruturado sobre as bases da propriedade privada de caráter individualista, da liberdade de exploração de riquezas e de potencialização da mais-valia do capital, desenvolvia-se de forma predatória e sem preocupação com a sustentabilidade social e ambiental. É dizer: o meio ambiente era contraparte mais expressivo do desenvolvimento egoístico. Ainda hoje, uma base normativa de sustentação da apropriação privada de bens, oportunidades e titularidades escusas dá mostras dessa lógica excludente.

Um Estado assim caracterizado era o universo dos profissionais liberais de traço elitista, voltados, sobretudo, para os interesses do capital. Nesse contexto, os que laboram no campo do Direito, comprometidos com o status quo, com a ordem garantística da liberdade e, em especial, com as relações privadas, têm proeminência.

4.2 ESTADO SOCIAL

Com a crise do Estado Liberal, principalmente em razão das mazelas da exploração do trabalho humano, das sinalizações de esgotamento da ordem individualista constantes na Constituição Mexicana de 1917, na Constituição de Weimar, de 1919, desenvolveu-se o paradigma de Estado Social, cujo apogeu se deu entre 1945 e 1974, isto é, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, por influência direta do Constitucionalismo inaugurado pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949 (BUCCI, 2006, pág. 3-5).

142 Sob o paradigma social, a Constituição era acolhida como *locus* de estruturação de regras e princípios, ganhando força normativa, embora se colocasse como ordem jurídica fechada. Nela, os direitos fundamentais, embora ampliados mediante previsão de direitos sociais, só eram tomados na dimensão retórica, uma vez que as prestações estatais apenas eram acessíveis aos sujeitos de maneira coletiva, e não como direitos subjetivos. Nesse contexto, surgia a sociedade, em contraposição ao indivíduo, centralidade da ordem anterior, a despeito de tomada como inepta para assumir sua autodeterminação. O Estado assumia papel intervencionista na ordem social e na economia, ganhando feição paternalista, dimensão hegemônica e postura tutelar da massa societal. Nesse quadro, tinha-se uma legitimidade racionalista objetiva, que se expressava pela igualdade material assegurada pelo Estado mediante prestações positivas, como concessões coletivas, destinadas ao povo em perspectiva estatística, do que resulta uma democracia como uma construção ética monolítica.

No Brasil, o Estado Social foi esboçado nas Constituições de 1934 e de 1946, ordens de constitucionalização de direitos sociais, estruturação de regras e princípios e de valorização da efetividade das normas constitucionais.

Nesse paradigma, a lógica de desenvolvimento assumia a perspectiva social, mas continuava ainda predatória, estabelecendo a contradição entre o urbano e o natural, de modo que o Brasil urbano se desenvolveu de forma intensa em torno da industrialização, num processo alheio a qualquer propósito de sustentabilidade e de emancipação social.

Orientado pelo princípio distributivista, o Estado era hegemônico, com seus grandes programas compensatórios e de benesses variadas, de soluções compreensivistas, artificializadas, voltadas para a redenção de uma sociedade como massa indiferenciada e inepta, por isso mesmo tutelada.

As “políticas públicas” ganhavam nesse paradigma espaço para sua construção, revelando maior complexidade e extensão. Colocavam-se prioritariamente como campo analítico e de atuação dos cientistas políticos, de administradores, sociólogos e de economistas. Os profissionais do Direito nesse paradigma não tinham participação em todo o ciclo da política pública, reservando-se papel mais significativo na elaboração normativa, espaço compartilhado notadamente com os economistas, e no tratamento dos conflitos, tarefa de resto dificultada pela tendência de afastamento das políticas públicas do campo dos direitos subjetivos.

Essa lógica não inibia, porém, a dimensão do conflito. Ao contrário, fiel à concepção das matrizes do constitucionalismo social, o interno, ao positivar direitos sociais por demanda de cidadania e ao prever controle de constitucionalidade das leis, igualmente introduzia

[...] a dimensão do conflito na vida institucional cotidiana. Os conflitos sociais não são negados e mascarados sob o manto de uma liberdade individual idealizada. Ao contrário, ganham lugar privilegiado, nas arenas de socialização política, em especial o Poder Legislativo, mas também, de certa forma, o Poder Judiciário, os embates sociais por direitos.¹¹

No plano da execução das políticas, as profissões mais importantes eram as que materializavam o desenvolvimento, no engenho das pontes, das grandes estruturas, e as profissões humanísticas compareciam em estreitos espaços decisórios ou em funções ancilares ou, ainda, na maioria, eram omissas quando não serviam a uma elite.

Nesse contexto, o psicólogo era absorvido praticamente em atividades-meio, como áreas de recursos humanos, processos seletivos, intervenções comportamentais, focadas em dificuldades gerenciais e em

¹¹ BUCCI, 2006, pág. 6.

relações interpessoais no ambiente laboral. Quando alocado ao campo finalístico, normalmente, se vinculava aos grandes programas, em cujo âmbito lidava com uma massa inominada que se colocava como alvo deles.

Nesse sentido, a sua atuação apenas reforçava a tutela do Estado sobre a sociedade ou institucionalizava o abandono, a agressão e a exclusão e redimia o Estado e a sociedade excludentes. A compreensão de que *muitas vezes é o Estado, por suas ações e omissões, o principal violador de direitos fundamentais* (SILVEIRA, 2004, pág.21) só ganhou visibilidade a partir das contestações dos anos 70, *desmistificando a confiança ingênua _ ou perversa _ daqueles que o colocavam como o responsável pela efetividade de direitos* (SILVEIRA, 2004, pág.21). Nessa linha, algumas atuações finalísticas do psicólogo com foco mais específico eram corretivas e até mesmo compensatórias de transgressões de direitos por parte do Estado ou de terceiros.

144

Sem se desconsiderar a contribuição da Psicologia nos avanços da Educação e nas políticas de ressocialização, entre outros, pode-se afirmar que o papel do psicólogo se desenvolvia em caráter instrumental ou coadjuvante e, portanto, longe dos eixos estratégicos de discussão das políticas públicas e sem a influência desejável nos diversos momentos de seu ciclo, de modo a contribuir significativamente para a conformação de uma ordem social emancipada.

4.3 Estado Democrático

Advém de intensas lutas e mudanças sociais o Estado de Direito Democrático, um projeto em permanente construção, fundado na Constituição como normatividade jurídica aberta e na legitimidade procedimental e discursiva da democracia e dos “direitos fundamentais, individuais, sociais, econômicos, culturais e transgeracionais”(BUCCI, 2006, pág.3).

Por isso mesmo, sob o paradigma democrático, o Estado perde a posição tutelar em relação à sociedade e o poder hegemônico sobre a esfera pública, para reconhecer-se como instância especial dessa própria sociedade, na condição de *partícipe, indutor, regulador e mediador do processo sócio-político* (BUCCI, 2006, pág.5).

Assenta-se o entendimento acerca da impossibilidade de redução da dimensão pública à esfera estatal e da simplificação do conteúdo dos direitos fundamentais na sua expressão material. Na lição de Silveira (2004), *eles têm, igualmente, uma dimensão simbólica, não menos importante, ligada à pretensão do reconhecimento do que se é ou se quer ser* (SILVEIRA, 2004, p. 22).

Nessa perspectiva, o Estado e a sociedade se associam no compartilhamento do poder nas vertentes da justiça redistributiva, da solidariedade social, da universalização dos direitos da cidadania, da igualdade emancipatória, da auto-estima social e da autonomia, a partir de uma concepção do homem como produtor de sua realidade e agente de transformação sociopolítica, e do cidadão como partícipe de consensos. Em outros termos, o Estado e a sociedade são desafiados à luta pela conquista diuturna da própria democracia e pela implementação dos direitos, pela universalização efetiva de serviços essenciais, pela geração e distribuição de renda, pela garantia de acesso aos bens básicos e à democratização das oportunidades.

145

Em um contexto de ampliação progressiva do espaço público como dimensão discursiva e de multiplicação de fluxos comunicativos – que conformam opiniões públicas acerca dos temas específicos – e das próprias alternativas e prioridades em termos de políticas públicas, o Estado, como forma de organização do sistema político encarregado de tomar decisões, é desafiado na *centralidade da arena discursiva* (REPOLÊS, 2003, pág.37), a construir consensos e a transformar o poder comunicativo em poder administrativo. Em outras palavras, deve assegurar, nos processos alocativos de recursos e no desenvolvimento das potencialidades prestacionais – para fazer face às múltiplas demandas por cidadania e às obrigações de fazer –, a prevalência das soluções democraticamente construídas a partir da concepção do cidadão como sujeito ativo das políticas públicas e destinatário de prestações civilizatórias do Estado, como direitos.

No Brasil, o paradigma democrático é consagrado na esfera constitucional, de forma expressa, no Preâmbulo e no art. 1º da Constituição da República de 1988, e desafia cada um dos brasileiros a

apropriá-lo na prática coletiva da democracia e de implementação dos direitos.

BUCCI (2006), lembrando o quadro de profundas e históricas desigualdades sociais não superadas no inacabado Estado Social, adverte: *O desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população* (BUCCI, 2006, pág. 10).

Isso para conotar o paradigma adotado, não apenas pelo qualitativo “Estado Democrático de Direito” constante no art. 1º, mas pela carga finalística social que se extrai do conjunto das normas que explicitam os princípios fundamentais, os direitos e garantias fundamentais, com ênfase em direitos sociais, e ainda no Título “Da Ordem Social”:

A Constituição brasileira de 1988 foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com as aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história, (do que resultou) 'um rol bastante generoso de liberdade e direitos, em especial os direitos sociais' (art. 6º e 7º).¹²

146

As políticas públicas ganham conotação de intencionalidade de garantia de direitos e arquitetura jurídica a partir da matriz fundamental, que delinea o perfil democrático do próprio arcabouço normativo, estabelece os eixos específicos de cada política e conforma os núcleos de poder decisório, em processos que se devem dar com a intervenção de atores intersetoriais: públicos governamentais, institucionais e funcionais; públicos societais, organizados ou não institucionalizados, e privados.

Em outros termos, marcos legais, no Estado Democrático em construção no Brasil, regem a ação pública e a participação da sociedade e dos demais atores nesse campo. A Constituição apresenta uma moldura para concepção, financiamento, execução e controle das políticas públicas e, em modelo analítico, trata de instrumentos como Plano Plurianual de Ação Governamental, de Lei de Diretrizes Orçamentárias, expressões jurídicas por excelência daquela arquitetura. Refere-se, ainda, a

¹² BUCCI, 2006, pág. 10.

objetivos, metas, prioridades, diretrizes, planos, programas e projetos (art. 165, §§ 1º e 2º), além de explicitar o conteúdo básico das diversas políticas. Trata as políticas sociais no Título “Da Ordem Social”, segundo o critério *ratione materiae*, por direitos: seguridade social, educação, cultura e desporto, ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente, etc. Disciplina as políticas econômicas a partir da “*diferenciação estrutural*” (BUCCI, 2006, pág.16): política urbana, política agrícola; e fundiária e da reforma agrária etc.

A disciplina constitucional, balizando todo o suporte legal e infralegal das diversas políticas públicas, apresenta-se como sede de sua inequívoca juridicização.

4.3.1 A relevância do papel do psicólogo nas políticas públicas no Estado Democrático

Sob o paradigma democrático, emerge forte o papel do psicólogo como agente público e social, capaz de apoiar o aprimoramento da ação do Estado e da sociedade e o desenvolvimento dos projetos de autonomia dos cidadãos.

Nessa perspectiva, sem desprezar a importância do psicólogo na vertente tradicional e instrumental, compreende-se a relevância de sua atuação na área finalística, em todo o ciclo da política pública, para o que o perfil do psicólogo social ganha dimensão dilargada.

Aí se abrem espaços de empoderamento do psicólogo no campo das políticas públicas, para intervenções na concepção, na execução, no monitoramento, na avaliação qualitativa de resultados dessas políticas e revisão delas.

Com efeito, desde o momento da concepção das políticas públicas, vislumbra-se atuação do psicólogo, especialmente, para auxílio aos atores envolvidos no processo, para criação de competências e habilidades para intervenções em situações de conflitos e vulnerabilidades e para leitura e (re)semantização de cenários de importância para os arranjos das políticas públicas.

Àquele profissional reserva-se, também, papel importante na construção da governança, noção que parte da compreensão do processo de governar como coordenação de múltiplos atores em diversos níveis da rede de ação pública. A propósito, lembra Alan Hunt:

A concepção de governança trespassa a distinção entre Estado e sociedade civil: é de ser achada em ambos os lados, e não em apenas um deles, minando a equação do senso comum de governo como imposição externa ou vertical.¹³

148 Sob a égide do paradigma democrático, o caráter plural e participativo das políticas públicas, de um lado, e a complexidade de suas matrizes institucionais e funcionais, de outro, ampliam o campo de atuação do psicólogo para os consensos em torno de demandas, prioridades, alocação de meios e demais processos decisórios. Na primeira vertente, considerando que a cidadania é, sobretudo, participação e emancipação a demandar condutas, atitudes, habilidades comportamentais e de interação, o apoio da psicologia social é fundamental, em especial na lógica de respeito à diversidade e às minorias e como apoio para a interpretação de anseios sociais, materiais e abstratos. Na segunda vertente, a intensificação das relações intergovernamentais, intersetoriais e transversais, no âmbito do Estado e na sua interface com a ampla esfera pública, expõe as disfunções do sistema e evidencia os problemas das relações de poder, a serem superados. Nessas circunstâncias, deve-se dar ênfase ao aperfeiçoamento da capacidade de diálogo, intra-institucional e interinstitucional, e ainda à sociedade civil e aos cidadãos, segundo lógica multidisciplinar.

A avaliação de resultados, por sua vez, deve envolver o psicólogo, notadamente tendo em vista a vertente qualitativa das ações que devem repercutir na esfera das necessidades para garantia de vida digna a todos os cidadãos, como também no processo de construção de autonomia e emancipação do cidadão e da sociedade, o que está relacionado com a noção de "*accountability*", que remete à cobrança de resultados e à

.....
¹³ HUNT, Alan. *Explorations in Law and Society*. London, New York, Routledge, 1993, pág. 306.

prestação de contas, e que se associa à noção de “*responsiveness*”, que projeta a dimensão da responsabilidade, da participação e de respostas adequadas (ARZABE, 2006, p. 59).

Na abordagem setorial, sob o paradigma democrático, igualmente, vislumbra-se a importância da participação do psicólogo em campos mais diversos, seja no das políticas de desenvolvimento, assistência e defesa sociais, seja em outros espaços emancipatórios.

Nesse estágio, por exemplo, a lógica de desenvolvimento econômico é regulada por uma nova força tensional. O meio ambiente adquire uma dimensão humana, apresentando-se, de um lado, como fator de sustentabilidade, na relação urbano e natural, e, de outro, sob a lógica da subjetividade complexa, como ordem de equilíbrio, na relação urbano, natural e humano, com foco no indivíduo físico, psicológico e social, com suas potencialidades e necessidades no conjunto da sociedade, no contexto presente e na perspectiva transgeracional. A pauta de políticas públicas dá espaço à discussão da ecologia humana e da ecologia social como contrapartida do desenvolvimento e, nessa seara, o papel do psicólogo se densifica.

149

No campo da assistência social, as concepções que têm abrigo na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7.12.1993, e, mais recentemente, no Sistema Único de Assistência Social¹⁴ – SUAS, anunciam-se como esforço de transcendência das relações clientelísticas, aprisionadas às práticas paternalistas.

Diversas iniciativas de atendimento à população carente deixam o campo do voluntariado e passam a ser desenvolvidas segundo o fio condutor de uma política pública, como um conjunto de ações normatizadas, voltadas para o atendimento a direitos do cidadão.

O papel do psicólogo tem sido relevante no atual momento de organização do SUAS, quando se reafirma o postulado por uma intervenção social focada nas famílias, e de forma próxima a elas, o

.....
¹⁴Disponível em <www.mds.gov.br/programas>, 2005 (site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Acesso em 25.2.2008.

que justifica a alocação de equipamentos, como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS¹⁵, ou os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS¹⁶, em locais de concentração de famílias carentes, para facilitar o acesso ao atendimento psicossocial, entre outros.

Aos psicólogos que compõem as equipes interdisciplinares desses equipamentos, cabe contribuir para que a abordagem de apoio às famílias, na superação de seus problemas, tenha por ênfase a transmissão de informações, a discussão de crenças e valores, a fim de que novas práticas relacionais em seu interior sejam sedimentadas. Tal dimensão deve ser combinada com o direito à convivência comunitária, por meio de grupos, nos quais são trabalhadas ações socioeducativas e de promoção de direitos, gerando vínculos de cooperação mútua, sem prejuízo da responsabilidade por fomentar as discussões voltadas para a visão prospectiva de emancipação dos atendidos.

150 Atua o psicólogo, ainda, entre outras frentes, no acompanhamento e no monitoramento de programas de proteção e defesa da criança e do adolescente, desenvolvendo contatos com Juizados, Promotorias, Ministério Público, Conselhos Tutelares; em relação ao abrigo de crianças e adolescentes, cumprindo as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13.7.1990; nas reuniões com as entidades para avaliação das ações e atendimentos; no estudo de situações de risco, vulnerabilidade e violência social; na abordagem de relações de gênero, de raça, de orientação sexual e na interlocução com os movimentos sociais; no apoio às pessoas desabrigadas e às suas famílias; na elaboração de laudos e pareceres psicológicos, visando aos encaminhamentos necessários.

A mudança do perfil demográfico projetada pelo aumento da expectativa de vida apresenta, por sua vez, novos desafios na abordagem da cidadania do maior contingente da população – a terceira idade –, que ainda não mereceu, no Brasil, o tratamento que desfruta em países

¹⁵ Disponível em <www.mds.gov.br/programas>. Acesso em 26.2.08.

¹⁶ Disponível em <www.mds.gov.br/programas>. Acesso em 26.2.08.

desenvolvidos. Essa é uma questão praticamente intocada. Nesses mesmos espaços, tem-se a necessidade de intercessão da psicologia, que considera o homem em sua dimensão histórica e sociocultural, contribuindo para as políticas públicas, sobretudo no fortalecimento da compreensão da sua dimensão subjetiva.

Deve ser realçada a potencialidade da contribuição dos profissionais da Psicologia no tocante à política de trabalho, emprego e renda, pela tônica da subjetividade, dos processos de autogestão e da autonomia.

A participação do psicólogo, como cidadão e agente público, no Estado ou na sociedade civil, em Ong ou entidades diversas, pode ser cada vez mais intensificada, para influenciar políticas públicas e provocar mudanças sociais.

Naturalmente, e cada vez mais, a inserção da Psicologia nas políticas públicas sociais deve dar-se em interação com outras áreas do conhecimento, em parceria com profissionais de outros campos do saber, sabido que a autonomia da ciência segmentada está irremediavelmente afastada, como, aliás, antecipava a genialidade de Jean Piaget, já em 1932, em sua obra clássica *O julgamento moral na criança* (PIAGET,1977).

151

Ali estão os fundamentos teóricos da função social da psicologia, especialmente quando Piaget introduz o conceito de “psicologia societal”. Como afirma o professor William Doise, da Universidade de Genebra, o livro de Piaget sobre o julgamento moral

[...] é um verdadeiro livro de psicologia política, na medida em que ele esboça uma teoria que faz da interação democrática, da interação entre iguais, sem os entraves colocados pela autoridade, o principal motor do desenvolvimento moral.¹⁷

Contribuir para essa interação democrática, para essa interação entre iguais, nas políticas públicas destinadas ao desenvolvimento social de Minas e do Brasil, eis o principal papel do psicólogo.

.....
¹⁴ DOISE, William & MUGNY, Gabriel. Le développement social de l'intelligence. Paris: InterÉditions, 1981.

4.3.2 Desafios a serem enfrentados na construção coletiva de novo patamar das políticas sociais

Grande desafio é a superação, na transição paradigmática, do déficit de legitimidade em todo o ciclo da política pública, uma vez que ainda prevalecem o traço autoritário da burocracia e o distanciamento entre o poder comunicativo e o poder administrativo. Enfatiza-se, também, a urgência de se transcender a prática da democracia espetáculo, que ainda se sobrepõe em diversos momentos, para se prestigiar a democracia da responsabilidade compartilhada e, por isso, estendida, na dimensão de solidariedade em relação aos bônus e aos ônus das decisões.

152 Outro desafio diz respeito à ineficácia dos controles, que se mantêm centrados em processos, em prejuízo dos resultados, e, ainda, carecem de uma dimensão social consistente. Os controles sobre a esfera governamental, o terceiro setor e, ainda, sobre as relações com o segmento privado no campo das políticas públicas precisam evoluir e superar ingenuidades e preconceitos. Todos os setores devem ser controlados, especialmente contra a privatização e a manipulação do público.

O aumento da litigiosidade em razão da complexidade da sociedade e das soluções tecnológicas, a sua vez, não pode alimentar a relativização dos direitos constitucionais na esfera jurisdicional. Nesse sentido, são desafios do Poder Judiciário assegurar o respeito à supremacia da Constituição; contribuir para suprir o déficit de efetividade dos direitos fundamentais ou a omissão estatal, sem usurpação das competências executiva e legislativa; garantir o respeito aos procedimentos democráticos de tomadas de decisão, contra os desvios de finalidade e das matrizes consensadas; e *“assegurar a autonomia privada dos cidadãos, impedindo desrespeito a direitos individuais no bojo de políticas resultantes de concepções majoritárias”* (COLOMBAROLLI, 2006, pág.80-81).

A conflituosidade há de ser enfrentada, também, por meio de processos de compartilhamento de informações e de decisões, o que pressupõe evolução na metodologia de abordagem das políticas públicas em face do caráter trágico que os processos decisórios assumem no contexto de

escassez de recursos; mediante integração dos interessados às bases cognitivas correspondentes, de modo a tornar viável a extensão da responsabilidade para todos os atores dos processos decisórios. Nesse mister, a atuação do psicólogo tem valia, seja para compreensão das relações de poder e das suas disfunções, seja para suporte ao diálogo e ao processo informacional e instrucional, no campo das políticas públicas.

Boaventura de Souza Santos afirma que *“toda escolha social é uma escolha trágica no sentido radical de que mesmo decisões altamente benéficas reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal”* (SANTOS, 1999, p.37). Compreensão acerca dos dilemas nas escolhas sociais, que Mirian Assumpção e Lima sintetiza na seguinte passagem: *“o dilema das sociedades modernas está na escolha (decisão) entre equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez) na formulação e implementação de políticas sociais”* (LIMA, 2007, pág.129).

A superação desse desafio, no Brasil, pressupõe a de outros dilemas ou falsos dilemas: superávit primário e outros indicadores de risco-país, relacionados, principalmente, com políticas monetárias *versus* prioridades alocativas, tendo em vista políticas públicas sociais; controle fiscal e contingenciamento de despesas *versus* necessidades de intervenções razoáveis para asseguramento de direitos fundamentais (PINTO, 2006, pág.142-156); necessidade de implementação da garantia da dignidade da pessoa humana *versus* teses de relativização de direitos que fazem uso retórico de diversos princípios constitucionais; tensão dialógica entre procedimentos democráticos de inclusão dos cidadãos *versus* controles e condicionalidades formais da regularidade de gestão, relacionada com respostas a demandas, correntes, recorrentes e reprimidas, que não podem ser postergadas.

Esses são desafios que se apresentam a todos os brasileiros, co-partícipes das ações emancipatórias, que devem construir uma nova discursividade em torno das políticas públicas e projetar, a partir dela, ações compartilhadas e concertadas do Estado e da sociedade civil, que possam sustentar, no âmbito da esfera pública dilargada, um novo patamar de democracia, que, abandonando os métodos impositivos, sustente-se em estratégias de negociação, composição de interesses e

legitimidade das decisões.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse passo, invoca-se a geografia de Minas Gerais, que, pode-se dizer, conforma o próprio estilo mineiro, para uma reflexão acerca da responsabilidade do CREPOP de protagonizar um tempo novo das políticas públicas, a partir de uma corajosa participação do segmento dos psicólogos nos processos emancipatórios da cidadania e da sociedade.

Parece haver uma ligação umbilical das pessoas com seu território natal. Por isso mesmo, os mineiros das montanhas são atraídos pelo magnetismo das reservas de minério, daí o peso nos pés, o conservadorismo, a timidez e a resignação.

154 A barreira física, no entanto, insitamente repressora, paradoxalmente, influencia os vãos do pensamento. E como as coisas do espírito sobrepõem montanhas e barreiras e vão além, são as montanhas, a um só tempo, limite e via libertária para as índoles tantas de mineiros, que Minas são muitas: das Gerais, do Pontal, do Sertão, do Cerrado e dos Vales, sempre longe do mar, como lembram os versos de Rubem Alves (2005):

Minas não tem mar. Minas tem montanhas, matas e tem céu.
Minas não tem mar. Lá, quem quiser navegar tem de aprender
que o mar de Minas é em outro lugar.
O mar de Minas não é no mar. O mar de Minas é no céu,
pro mundo olhar pra cima e navegar sem nunca ter um porto onde chegar.¹⁸

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Rubem. "Eu e a galinha". *Correio Popular*, de 27.3.2005. Disponível na internet: <www.rubemalves.com.br>. Acesso em 26.2.08.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas:*

.....
¹⁸ALVES, Rubem. "Eu e a galinha". *Correio Popular*, de 27.3.2005. Disponível em <www.rubemalves.com.br>. Acesso em 26.2.08.

Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. Possibilidades, limites e riscos da juridicização das Políticas Públicas no Brasil. (Monografia) Graduação, Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

CREPOP – Conselho Regional de Psicologia. Disponível na internet: <www.crepop.pol.org.br>. Conselho Federal de Psicologia – CFP. Disponível em <www.pol.org.br>. Acesso 26.2.08.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Por um novo marco legal das relações entre Estado e Terceiro Setor: legitimidade e regulação no Estado Democrático de Direito*. Tese (Doutorado em Direito Administrativo). Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2007.

DOISE, William & MUNIG, Gabriel. *Le développement social de l'intelligence*. Paris: Inter Éditions, 1981.

155

FRICHE, Joana Bonfim. *Anotações sobre a participação dos psicólogos nas políticas sociais*. Belo Horizonte: Edição do Autor, 2007.

GHANEM, Elie. (Org). *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira* São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte; Nº 3, pág.107-122, jan./jun, 1995.

HUNT, Alan. *Explorations in Law and Society*. London, New York, Routledge, 1993.

LIMA, Mírian Assumpção e. Equidade em política pública: as escolhas trágicas. *In Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

PIAGET, Jean. *O julgamento moral na criança*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1977.

PINTO, Elida Graziane. *Controle da administração do endividamento público*. Tese. (Doutorado em Direito Administrativo). Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2006.

QUEIRÓS, Bartolomeu Campos. "Entretantos". Belo Horizonte: Editora CRP, 2004.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcêdo. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

156 RUA, M. Graças. *Análise das políticas públicas: Conceitos básicos*. Enap, 2004. Mimeografado.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinvenção solidária e participativa do Estádio. *In PEREIRA, L.C. Bresser (Org.). Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999.

SILVEIRA, Jacqueline Passos da. *Limites, riscos e potencialidades dos Conselhos para a construção da democracia, patriotismo constitucional e resgate da credibilidade das instituições político-representativas*. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2004.