

PSICOLOGIA, POLITICAS PUBLICAS E COMUNIDADES: *pesquisas, experiências e reflexões*



Organizadores:
Jader Ferreira Leite
Jaime Andrés Alfaro Inzunza
Martin de Lellis
Rafael Bianchi Silva
Schelica Mozobancyk

Jáder Ferreira Leite
Jaime Andrés Alfaro Inzunza
Martín de Lellis
Rafael Bianchi Silva
Schelica Mozobancyk
(Organizadores)

Psicologia, Políticas Públicas e Comunidades: pesquisas, experiências e reflexões

Universidade Estadual de Londrina
Londrina
2022

**Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos
Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

P974 Psicologia, políticas públicas e comunidades: [livro eletrônico]
pesquisas, experiências e reflexões / Organizadores: Jader
Ferreira Leite...[et al.]. – Londrina : Universidade
Estadual de Londrina, 2023.
1 livro digital.

Disponível em: <https://pos.uel.br/psicologia/livros/>
ISBN 978-65-89814-75-7

1. Psicologia. 2. Psicologia comunitária. 3. Políticas
públicas. 4. Saúde comunitária. I. Leite, Jader Ferreira.

CDU 159.9

Bibliotecária: Fátima Silvério Biz Accorsini – CRB9 820.

O conteúdo dos capítulos é de responsabilidade de seus autores.
Não nos responsabilizamos por links ou sites aqui indicados, nem
podemos garantir que eles continuarão ativos e/ou adequados

Editora	Universidade Estadual de Londrina
Revisão e organização	Jáder Ferreira Leite Jaime Andrés Alfaro Inzunza Martin de Lellis Rafael Bianchi Silva Schelica Mozobancyk
Capa	Alethéia Skowronski Vedovati
Revisão APA	Daniela Abarca Chacano
Diagramação	Rafael Bianchi Silva Paola Christie Ijiri Ribeiro,
ISBN	978-65-89814-75-7

Comitê Editorial

Os capítulos desta obra foram avaliados pelos seguintes membros do Comitê Editorial:

Alice Maggi - Universidade de Caxias do Sul

Ana Maria Nunes El Achkar - Universidade Salgado de Oliveira

Cibele Mariano Vaz de Macêdo - Universidade Ibirapuera

Cristian Leyton – Universidad de Chile

Enrique Saforcada – Universidad Favaloro

Jorge Castellá Sarriera – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Kátia Bones Rocha – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Lívia Maria Bedin Tomasi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Miriam Raquel Wachholz Strelhow - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Ricardo García Mira - Universidade da Coruña

Sebastião Benício da Costa Neto - Pontifícia Universidade Católica de Goiás

Sumário

Prólogo	7
Prólogo: Políticas Públicas a partir de los ciudadanos/as y sus comunidades	8
Jorge Castellá Sarriera	
Apresentação	14
Apresentação	15
Jáder Ferreira Leite, Jaime Andrés Alfaro Inzunza, Martín de Lellis, Rafael Bianchi Silva, Schelica Mozobancyk	
Psicologia e Políticas Públicas de Saúde	19
La Gestión de los Cuidados en la Accesibilidad a los Servicios de Salud Mental	20
Vanina Bianqui	
Saúde Mental, Drogas e Democracia: de que Luta Antimanicomial falamos?	43
Fábio José Orsini Lopes	
¿Qué es la salud mental?: tensiones y desafíos en su conceptualización	69
Pamela Grandón Fernández	
Psicologia e Políticas Públicas Ambientais	92
Cidade e Infância: Aportes da Psicologia Ambiental para as Políticas Públicas de Acessibilidade e Apropriação do Espaço Urbano pelas Crianças	93
Ana Paula Soares da Silva, Juliana Bezzon da Silva	
Desafíos desde la Psicología Ambiental: Organizaciones Sustentables y Resilientes Frente al Cambio Climático	119
María Natalia Echegoyemberry	
Psicologia Ambiental, Participación y Ejercicio de la Ciudadanía em Conclutos Ambientales	150
Mireya Palavecinos Tapia	
Psicologia e Políticas em Contextos Rurais	184
Ruralidades, Políticas Públicas y Comunidad	185

Psicologia, Políticas Públicas e Comunidades: pesquisas, experiências e reflexões

Verónica Monreal-Álvarez, Camila Cordeu-Lobos, Felipe
Valenzuela-Levi, Catalina Muñoz-Hernández

**El Género en las Políticas Públicas de la Agricultura
Familiar: El Caso de las Ferias Francas** _____ **211**
Sabrina Logivione

**A Campanha pelo Reconhecimento do Território
Pesqueiro no Brasil: Uma Análise de Políticas Instituídas e de um
Projeto de Política Instituinte** _____ **240**
Cássio Marques Ribeiro, Antônio Vladimir Félix-Silva

Psicologia e Políticas Públicas de Proteção Social _____ **265**

**Considerações sobre a Questão Social: A Psicologia em
Articulação com os Processos de Proteção Social** _____ **266**
Jéssica Pedrosa Mandelli, Livia Salvioni Capalbo,
Rafael Bianchi Silva

**Un Modelo Multinivel para Evaluar Conflictos y
Colaboración en la Implementación de Sistemas de Programas y
Servicios en Infancia** _____ **290**
Rodrigo Quiroz

**Psicologia, “Questão Social” e Políticas Públicas no Brasil
das Desigualdades** _____ **316**
Fernando Santana de Paiva

Psicologia, Políticas Públicas e Participação Comunitária __ **347**

**Psicologia e Políticas Sociais: transformação social como
horizonte?** _____ **348**
Oswaldo H. Yamamoto

**La Performatividad de las Políticas Sociales: Perspectivas
para Pensar y Actuar en el Campo de la Psicología
Comunitaria** _____ **367**
María Isabel Reyes Espejo

**Complejidad y Articulaciones Posibles entre Psicología,
Políticas Públicas y Comunidades: Reflexiones desde la Crisis** **402**
Antonio Ismael Lapalma

Sobre os autores _____ **416**

Prólogo

Prólogo: Políticas Públicas a partir de los ciudadanos y sus comunidades

Jorge Castellá Sarriera

Sustentados en los nuevos paradigmas y en las bases conceptuales de la Salud y de la Psicología Comunitaria, un grupo de profesionales que trabajan en programas de postgrado de Psicología y otras áreas afines, de países diferentes, Brasil, Chile y Argentina, nos ofrecen en este libro un ejemplo del trabajo realizado en sus trayectorias profesionales, en diversos campos, todos ellos relacionados con las Políticas Públicas en los diferentes países de América Latina. La red que nuclea a estos profesionales es la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Psicología (ANPEPP), en donde desde hace 20 años se reúnen en el grupo de trabajo de Salud Comunitaria.

Quedó atrás el tiempo en que las mentes iluminadas de algunos políticos decidían lo que era mejor para los ciudadanos y en especial que no diera continuidad a algunas políticas de su antecesor en el cargo, que por buenas que fueren, no destacarían al nuevo político en funciones. La política pública que tiene por raíz los intereses de las comunidades, parte de la participación ciudadana, de la identificación de sus necesidades y de la evaluación de sus recursos y metas para atender a las mismas. Así también lo destacan Ruiz y Cadénas (2018) para los cuales las políticas públicas tienen que ser elaboradas por un conjunto de actores que interactúen y negocien para construir una política que pueda beneficiar a todos los interesados.

Pasó el tiempo también que las profesiones eran construidas bajo la égida del individualismo y de modelos biologicistas y psicologicistas, en donde toda explicación se reducía a problemas en donde la persona era determinada por fuerzas internas o se indicaba al propio individuo como

responsable de su situación. Los nuevos paradigmas en la formación de profesionales pasan por modelos interactivos, críticos, ecológicos, contextualizados, en donde el ser humano se construye y es construido por su ambiente. La política pública no puede ser una entidad desligada de la ciudadanía, debe ser mantenida viva porque el ciudadano/a y su comunidad la está alimentando y con ella crecen y recuperan su ciudadanía.

Si el acceso a bienes y servicios está relacionado con las Políticas Públicas, es necesario identificar los intereses y preferencias de los grupos y personas que forman parte de una sociedad de forma que, a pesar de sus diferencias, las personas y grupos puedan convivir. No se realizará un pacto entre Estado y Sociedad sin rescatar el sentido de participación entre ellos. Un Estado burocrático y una Sociedad desorganizada, sin duda llevará al fracaso muchas de las Políticas Públicas. Una actuación realmente democrática implica, en cambio, una participación activa de los ciudadanos/as.

Desde el primer peldaño de participación del ciudadano/a por el mero el hecho de ser informado, pasa al siguiente paso de ser consultado, o subiendo los siguientes peldaños de mayor participación, ejercer control por parte del ciudadano de las Políticas, o de tener delegación de funciones, de hacer la co-gestión, hasta llegar a la autogestión. A medida que exista un compromiso mayor de los actores de las Políticas Públicas (Estado y Sociedad), mayor garantía de ser implementadas éstas serán, pudiendo generar los resultados esperados y sobre todo la cohesión necesaria para un proceso de evaluación continuada.

¿Cómo hacer llegar los deseos y necesidades de la comunidad hacia el ámbito político y proponer políticas públicas en campos hasta ahora no atendidos? Esta ha sido la preocupación de estos profesionales en los diferentes contextos, sea de poblaciones del ámbito rural, sea en

poblaciones vulnerables (infancia, adolescencia, ancianos), o en grupos discriminados (por renta, género, raza).

Para Reyes-Espejo, en su capítulo incluido en este libro, afirma: 'la investigación en psicología comunitaria puede aportar a la toma de decisiones en políticas sociales y los procesos de intervención comunitaria pueden contribuir al diseño de políticas públicas más pertinentes a las necesidades de las comunidades'. Y así va discurrendo sobre la importancia de la participación comunitaria para sostener las políticas públicas y la importancia del desarrollo de los recursos comunitarios para la toma de las decisiones y asegurar las acciones.

Por otro lado, autores desde una perspectiva crítica, se hacen presentes a través de Yamamoto en su capítulo, cuando nos recuerda a través de Marilda Yamamoto (2007) la doble dimensión de un proyecto ético-político: condiciones macrosociales que configuran el lugar socio-histórico donde se ejerce la profesión, y por otro lado las respuestas socio-históricas, ético-políticas y técnicas de los agentes profesionales en este contexto.

La 'cuestión social' se hace presente, y al contrario de fortalecer el ideario neoliberal en Políticas Públicas al servicio del 'statu quo', permite fortalecer proyectos transformadores ético-políticos contra las desigualdades sociales y de pobreza, como nos dice Fernando Paiva también en otro capítulo de esta compilación.

En fin, podríamos ir citando a todos los autores de este importante libro, pero no es esta la finalidad de nuestro prólogo. Usted mismo/a podrá comprobar la riqueza y la diversidad de los temas en los cuales los colegas están comprometidos con las Políticas Públicas, la Comunidad, la Psicología y la Salud Comunitaria.

Referencias

Ruiz López, D. & Cadéñas-Ayala, E. (2018). *Qué es una Política Pública?* En: Revista Reflexión, Iunsula, México.

Colocamos a seguir algunas referencias de trabajos que algunos miembros de nuestro Grupo de Trabajo de la Asociación Nacional de Post-grado e Investigación en Psicología, han escrito sobre Políticas Públicas, para que pueda servir de nuevas lecturas:

Alfaro, J., Martin, M. P., & Pérez-Luco, R. (2022) *Encrucijadas en la relación entre psicología y políticas sociales*. Santiago Chile: Ediciones Universidad del Desarrollo.
<https://bit.ly/3tw46Eb>

Alfaro, J., Fernández de Rota, J. M., Gamonal, P., Martin, M. P., & Verdugo, I. (2020). Analysis of public policy formulation and its effect on the technical and professional work of the community psychologist: A case study. *Journal of Community Psychology*, 1– 20.
<https://doi.org/10.1002/jcop.22412>

Alfaro, J. & Martín, M. P. (2015). Proceso y oportunidades de la transferencia del conocimiento desde la psicología comunitaria a las políticas públicas. *Universitas Psychologica*, 14 (4), 1347-1358.

de Lellis, M. (2015). *Perspectivas en Salud Pública y Salud Mental*. Ed. Nuevos Tiempos, Buenos Aires. Colección Salud Comunitaria.

de Lellis, M. *Salud Pública y Salud Mental: del paradigma asilar al comunitario*. Editorial Nuevos Tiempos. Buenos Aires: 2021.

- de Lellis, M. (2020). Ética y políticas públicas: problemas y desafíos en la aplicación de la ley nacional de salud mental. *Revista IT*, 7(7). Programa Apex. Universidad de la República.
- de Lellis, M. & Saforcada, E. (2019). *Psicología, Sociedad y Políticas de Salud*. Buenos Aires. Editorial Nuevos Tiempos.
- Martin, M., Rozas, & J. Alfaro, J. (2020). Análisis de los marcos interpretativos de las políticas de infancia en Chile (2014-2018). *Revista de Sociología*, 2648, 363-387 <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2648>
- Martin, M. P. & Alfaro, J. (2017). Políticas de Bienestar en Contextos Neoliberales: Tensiones del modelo chileno. *Caderno CRH*, 30 (79), 87–102.
- Morales Calatayud F. & Pereyra Lanterna, M. L. (2017). *Actualización de la normativa de Salud Mental en Uruguay. Algunas implicaciones para políticas públicas y prácticas profesionales en Salud Mental, Comunidad y Derechos Humanos en Grupo de Trabajo de Salud Mental Comunitario UdelaR* - Montevideo. Psicolibros.
- Ronzani, T. M., Sartes, L. M., & Perucchi. (2015). *Psicologia e Saúde Pública: contribuições e desafios*. Juiz de Fora, Ed. UFJF.
- Saforcada, E., de Lellis, M., & Mozobancyk, S. (2022). *Psicología y salud pública*. Buenos Aires, Ediciones Nuevos Tiempos (ISBN 978-987-1399-87-1).
- Saforcada, E., Gallegos, M., Morales Calatayud, F., López López, W., Cervigni, M., Elgier, A., Burgos Videla, C., &

Portillo, N. (2022). The impact of Covid-19 on Latin American Psychology: research, profession, and public policy”. *Estudios de Psicología (Campinas)*, 39, e200165. <https://doi.org/10.1590/1982-0275202239e200165>

Saforcada, E., Bruzzone, M., & Malaspina, L. (2021). Psicología, bienestar, psicología comunitaria y política en nuestra américa. *Psiencia Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica*, 13(2).

Saforcada, E. (2020). Salud, soberanía nacional y derechos humanos. En: J. Castellá Sarriera, C. Vaz de Macedo & J. Coin de Carvalho (pp. 90-102). *Salud comunitaria. Perspectivas, escenarios y cuestiones relevantes*. Buenos Aires, Ediciones Nuevos Tiempos (ISBN 978-987-1399-81-9).

Saforcada, E. & de Lellis, M. (2019). *Psicología, sociedad y políticas públicas de salud*. Buenos Aires: Ediciones Nuevos Tiempos (ISBN 978-987-1399-72-7).

Apresentação

Apresentação

Jáder Ferreira Leite
Jaime Andrés Alfaro Inzunza
Martín de Lellis
Rafael Bianchi Silva
Schelica Mozobancyk

Entre los meses de setiembre a noviembre de 2021, mientras la región de América Latina transitaba la situación de pandemia y aislamiento obligatorio que obligó a generar respuestas creativas entre referentes académicos de geografías tan diversas, un grupo de psicólogas y psicólogos nucleados en el Grupo de Salud Comunitaria de la Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia (ANPEPP) decidimos organizar y poner en marcha una serie de conversatorios virtuales sobre los aportes de la psicología al campo de las políticas públicas.

¿Por qué tratar el tema de la psicología y las políticas públicas? Durante los últimos años se han producido numerosos reportes del mundo académico, de organizaciones y movimientos sociales, de agencias internacionales y gubernamentales de América Latina, que han demostrado creciente preocupación por la incidencia de problemáticas sanitarias complejas, la inequidad de género, la vulneración de los derechos de la infancia y el impacto de la degradación ambiental sobre el hábitat de millones de personas.

Dichas problemáticas se han complejizado aún más por el debilitamiento de los lazos sociales y comunitarios de solidaridad, las profundas mutaciones culturales y sus efectos sobre los patrones de identidad, el deterioro de los procesos participativos y la creciente desafiliación social que ponen en riesgo la organización y protección de nuestra vida en común.

Tales procesos tienen una estrecha relación con la forma en que se desenvuelve el capitalismo en nuestro contexto globalizado que, apoyado en el desarrollo incesante

de las nuevas tecnologías, genera cambios en las más variadas formas de organización territorial, ya sean urbanas o rurales.

Así, aún ubicadas en el contexto de la vida comunitaria, las poblaciones se hallan determinadas transversalmente por cuestiones que trascienden la dimensión inmediata desde la cual, sin embargo, los sujetos están obligados a actuar e intervenir en la cotidianidad de sus relaciones.

En este marco, surgen nuevas estrategias de política pública que incorporan, desde una perspectiva sustentada en el pensamiento complejo, categorías relativas a la subjetividad y a las interacciones psicosociales en el análisis de los problemas que afectan a personas, grupos y colectividades a lo largo del ciclo vital.

Cobra renovada actualidad entonces reflexionar, discutir e investigar acerca de la relación entre ambos campos, así como identificar y revisar los fundamentos axiológicos, teóricos y técnicos de la psicología comunitaria y sus potenciales contribuciones a la formulación e implementación de políticas públicas.

Los variados temas tratados en estos conversatorios, que comprometen a la psicología como ciencia y como profesión, comprenden los siguientes ejes fundamentales: salud, ambiente, ruralidad, protección social y participación comunitaria.

En relación al eje Psicología y Políticas de Salud, se incluyen trabajos que fundamentan una caracterización integral de la salud mental y de las adicciones, y señalan cómo la visión dominante, basada en el prejuicio y el estigma hacia las personas con padecimientos severos, han sido base de acciones políticas e institucionales centradas en el castigo, la segregación y la discriminación negativa.

Si bien este enfoque estigmatizador ha resultado dominante, los trabajos incluidos en dicho eje destacan también la importancia de ampliar la conceptualización

acerca de la salud mental y, en el marco de una renovada perspectiva de derechos, fortalecer aquellas políticas destinadas a mejorar la accesibilidad y la equidad en la atención de personas con problemas mentales y/o consumo problemático de sustancias.

Los trabajos incluidos en el eje de Psicología Comunitaria y Políticas Públicas Ambientales plantean cómo la preocupación por la crisis ambiental y sus consecuencias han ido involucrando cada vez más a distintos actores sociales en la arena pública, y cómo la disciplina puede contribuir a promover prácticas ambientales que incidan positivamente sobre la estructura y dinámica de los ecosistemas naturales y urbanos. Señalan, también, cómo la participación de agentes públicos y privados comprometidos con la gobernanza ambiental deben orientarse, centrándose en la justicia como valor central, a impulsar la revisión continua de las concepciones y prácticas de cuidado del ambiente históricamente arraigadas en las sociedades industrializadas.

El eje Psicología y Políticas en Contextos Rurales introduce temáticas que se debaten académicamente en el área psicosocial y en el contexto de las profundas transformaciones producidas por las nuevas formas del capitalismo y su impacto sobre las ruralidades latinoamericanas.

Así, en medio del diseño de algunas políticas públicas para el desarrollo rural, se han delineado prácticas de resistencia en relación con las formas de producción y comercialización agrícola, especialmente por parte de las mujeres agricultoras familiares, pescadoras y pescadores artesanales, así como en los flujos migratorios que, hacia el medio rural, provocan cambios en las relaciones comunitarias. De esta manera, los aportes de la Psicología Comunitaria construidos en los contextos rurales latinoamericanos pueden constituir importantes referencias para la comprensión y el desarrollo de nuevas modalidades de intervención.

El penúltimo eje, Psicología y Políticas Públicas de Protección Social, se refiere a trabajos que discuten la materialización de diferentes estrategias de protección social y su relación con las políticas sociales, entendidas ambas como responsabilidad del Estado.

Mediante una aproximación a fenómenos como la diferencia social, la exclusión y la violencia y su interrelación con los valores y creencias dominantes, los textos problematizan la invariable ambigüedad de las políticas sociales que, aún cuando procuran lograr mejores condiciones de vida, no se proponen alterar las condiciones macrosociales que crean, potencian y reproducen las desigualdades.

El último eje del presente libro discute la relación entre Psicología Comunitaria, Políticas Públicas y Participación Comunitaria. Cada uno de los trabajos incluidos en este eje contribuye a discutir e iluminar caminos posibles tanto en el plano de las nociones y conceptos, como también en términos de los procesos comunitarios indispensables para activar dinámicas de cambio, fortalecer la participación en la arena pública y en la toma de decisiones colectivas que caracterizan las políticas públicas en la actualidad.

Aún cuando los conversatorios carecieron del contacto físico directo, que siempre agrega una calidez intransferible a las interacciones humanas, contaron con la atenta disposición y participación de todos los colegas convocados de Brasil, Argentina y Chile, quienes jerarquizaron la calidad del intercambio y el debate académico en los diversos ejes temáticos comprendidos en la convocatoria.

El rico saldo de estos encuentros, que aspira a ser de interés para la comunidad académica y para los decisores públicos, se refleja en los múltiples aportes teóricos y en la sistematización de experiencias que tienen potencialidad de influir en las políticas públicas de todo el continente.

Psicologia e Políticas Públicas de Saúde

La Gestión de los Cuidados en la Accesibilidad a los Servicios de Salud Mental

Vanina Bianqui

Introducción

En Argentina la ley Nacional de Salud Mental (LNSM) N° 26.657, es una norma que reconoce a las personas con padecimientos mentales como sujetos de derechos y normativiza la atención efectiva y oportuna en salud mental. Dentro de sus directivas, promueve que la internación se dé solamente en casos excepcionales, siendo considerada como último recurso terapéutico, de carácter transitorio y voluntario. Ello implica que la mayor parte de los tratamientos deben ser abordados mediante atención ambulatoria programada, fortaleciendo la continuidad de cuidados y promoviendo la autonomía de los usuarios/as. Para lograrlo, es necesario garantizar la atención ambulatoria y establecer un abordaje integral y comunitario. Es durante el tratamiento que se recomienda coordinar territorialmente y promover una mayor participación y acompañamiento de la red familiar y/o de apoyo de los/las usuarios/as (Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, 2019).

Con la perspectiva de adecuar la red integrada de salud mental a esta nueva ley, en las últimas décadas se efectuaron importantes reestructuraciones institucionales en distintos servicios de salud mental, así como la ampliación en la oferta prestacional de los mismos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación [MSAL], 2019). Sin embargo, con el nuevo escenario planteado a partir de la propagación del virus COVID-19 se registró inevitablemente un escenario inédito y disruptivo que dificultó el desarrollo de estos nuevos lineamientos, con las consecuentes limitaciones y desafíos a afrontar tanto para usuarios como en la prestación de los servicios de salud mental.

En el marco de la pandemia se elaboraron diferentes estrategias para garantizar el tratamiento de usuarios con padecimientos mentales severos, entre las cuales se destaca impulsar unidades de atención y seguimiento más próxima a los domicilios. Dichas estrategias resultaron cruciales ya que los usuarios no pueden interrumpir sus tratamientos médicos ni terapéuticos en general, hallándose sus familias y cuidadores/as/as en la necesidad de elaborar estrategias que habiliten respuestas oportunas y de más cercano acceso.

Dentro de las estrategias de descentralización que fueron gestionadas por las instituciones de salud abocadas al área de salud mental, para esta presentación nos valdremos de la experiencia que el Hospital Interzonal Especializado Neuropsiquiátrico Colonia “Dr. Domingo Cabred” viene desarrollando desde hace más de una década. Esta institución pertenece a la región sanitaria séptima del Conurbano Oeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), y brinda tratamiento a hombres adultos con padecimientos mentales severos.

Esta institución ha desarrollado variadas acciones en consonancia con los lineamientos de la LNSM, las que han resultado especialmente indicadas durante el aislamiento social obligatorio. En esta línea, por ejemplo, se establecieron acuerdos programáticos con algunos municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con el propósito de avanzar hacia la descentralización de la atención de usuarios/as que, antes atendidos bajo modalidades de internación y/o seguimiento ambulatorio en la propia sede del Hospital, pasaron a la atención y seguimiento brindado por efectores locales (como pueden ser hospitales, centros de atención primaria o centros de prevención de adicciones). Los/as usuarios/as, registrados nominalmente para facilitar el seguimiento, debieron acudir y sostener la continuidad del tratamiento movilizándose a los centros habilitados en estos efectores, que se hallan más próximos a sus respectivos domicilios. La accesibilidad a los servicios de salud con este

nuevo escenario y con las transformaciones acontecidas cobra total interés e implica considerar dimensiones relativas a lo económico, geográfico, burocrático y psico-socio-cultural, comprendidos como determinantes sociales de salud que estructuran el proceso global en torno a la accesibilidad.

Sin embargo, las personas con padecimientos mentales severos en muchas ocasiones no pueden valerse por sí mismas para acceder y sostener sus tratamientos, en cualquiera de las modalidades institucionales propuestas. Entonces, a las ya tradicionales dimensiones indagadas en torno a la accesibilidad, cabría plantearnos qué sucede con los cuidados, y más específicamente con el trabajo de cuidados, en tanto dimensión no incluida para pensar la accesibilidad.

El trabajo de cuidados emerge como otra de las dimensiones a considerar ya que es transversal e integral a dicho proceso. Suelen ser las mujeres las que mayoritariamente se encargan del cuidado, protección, atención o recuperación de la salud de quienes integran el entramado familiar (Esquivel et al, 2012). Esto último adquiere relevancia dado que las tareas de cuidados son esenciales para la reproducción de la vida e históricamente invisibilizadas.

En el contexto actual de pandemia son también las mujeres adultas las encargadas de elaborar, gestionar e implementar las estrategias para lograr el acceso a la cobertura de la salud del familiar dependiente. De esta manera, queda en evidencia que frente a los nuevos escenarios sociales y económicos durante la pandemia y la pos-pandemia el cuidado de la salud será efectuado mediante la variable de ajuste del tiempo y el esfuerzo físico que recae sobre las mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020). Cabe resaltar la vacancia de estudios sobre accesibilidad desde una perspectiva relacional entre usuarios y servicios de salud mental, incluyendo desde un enfoque de género el atravesamiento de las tareas de cuidado en dicho proceso. Este escrito apunta a presentar algunas

indagaciones y resultados que, con base en un proyecto de investigación, la autora trabajó con los temas planteados al momento.

Para avanzar en el propósito mencionado se retomará la experiencia iniciada por el Hospital Interzonal Especializado Neuropsiquiátrico Colonia “Dr. Domingo Cabred”, identificando y analizando las características que adquiere el proceso de accesibilidad de los usuarios en la experiencia de descentralización, con especial foco en la dimensión de los cuidados¹.

Aspectos relevantes acerca de la Ley Nacional de Salud Mental N.º 26.657 de Argentina

La Ley Nacional de Salud Mental N.º 26.657 (LNSM) define a la salud mental como “un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona” (art. n.º 3). Además, se reconocen los derechos de las personas con padecimiento mental tales como derecho a recibir atención sanitaria y social integral y humanizada, a partir del acceso gratuito, igualitario y equitativo a las prestaciones e insumos necesarios, con el objeto de asegurar la recuperación y preservación de su salud (art. n.º 7). Por otro lado, la atención, a cargo de un equipo interdisciplinario de

¹Este documento retomará las indagaciones realizadas en el marco del proyecto de investigación “Estudio psicosocial sobre la accesibilidad al sistema de salud mental y las tareas de cuidado de usuarios con padecimientos mentales severos, con foco en experiencias de adecuación a la ley nacional n° 26.657 en el contexto de pandemia por covid-19. Estudio exploratorio descriptivo”. Financiado por la Comisión Nacional Salud Investiga, Ministerio de Salud de la Nación. Argentina. El equipo de trabajo quedó conformado por el Lic. Mg Martín De Lellis, la Lic. Sabrina Logiovine y la Lic. Vanina Bianqui.

salud (art. n.º8), debe darse “preferentemente por fuera del ámbito de internación hospitalaria, un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud” impulsando el reforzamiento, restitución o promoción de los lazos sociales” (art. n.º. 9). A su vez, se resalta lo contenido en el art. n.º11 que delinea las modalidades de abordaje incorporando la coordinación con las áreas de educación, desarrollo social y trabajo, la implementación de acciones de inclusión social, laboral y de atención en salud mental comunitaria. Además, se promueven dispositivos como “consultas ambulatorias; servicios de inclusión social y laboral para personas después del alta institucional; atención domiciliaria supervisada y apoyo a las personas y grupos familiares y comunitarios; servicios para la promoción y prevención en salud mental, así como otras prestaciones tales como casas de convivencia, hospitales de día, cooperativas de trabajo, centros de capacitación socio-laboral, emprendimientos sociales, hogares y familias sustitutas”².

De manera sintética, la ley reconoce a las personas con padecimientos mentales como sujetos con derechos; dispone que los usuarios/as reciban una atención sanitaria y social integral y humanizada, normativiza una atención en consonancia con los lineamientos de APS y establece un acceso gratuito, igualitario y equitativo a las prestaciones e insumos necesarios.

Atendiendo a los artículos contenidos en la ley queda establecido que la internación sólo debe producirse en casos excepcionales, y como último recurso terapéutico con carácter transitorio. Lo que se propone son tratamientos que apunten a una atención ambulatoria programada con la conformación

² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>

de equipos profesionales de carácter interdisciplinar. Además, se definen los dispositivos específicos que pueden acompañar la transformación del sistema a un modelo con base socio comunitaria. Por último, la implementación de estas iniciativas requiere de la coordinación territorial y la participación y el acompañamiento de la red familiar y/o de apoyo de los usuarios.

Si bien esta ley fue sancionada en el año 2010, se plantea el año 2020 como el plazo máximo para la sustitución de las instituciones psiquiátricas monovalentes por sistemas de atención en salud con base socio-comunitaria. Pero es en ese año límite que disruptivamente la situación global cambia en el marco de la pandemia; lo que obliga a reelaborar nuevas estrategias de gestión para asegurar la accesibilidad y el sostenimiento de la atención a usuarios ya externados o en proceso de relocalización en efectores locales. Las decisiones adoptadas en este marco deben ir en línea con los objetivos ya esgrimidos por la misma ley respetando un abordaje en salud mental de forma integral y comunitaria. De tal manera que se establece como principio fundamental asegurar el derecho a la protección de la salud mental de todas las personas, y el pleno goce de los derechos humanos de aquellas con padecimiento mental, así como fortalecer la *continuidad de cuidados* y promover la autonomía de los sujetos con padecimientos mentales.

Accesibilidad, atención y tratamiento en los servicios de salud mental para usuarios externados

Abordar la accesibilidad se torna relevante para comprender y dimensionar las dificultades y desafíos en torno a la sustitución de la atención en salud mental en el hospital monovalente y su traspaso a servicios descentralizados locales acorde a la propuesta de LNSM. El concepto de accesibilidad es de un gran valor teórico, académico y para el diseño de las políticas públicas. Su importancia es tal que ha sido planteada

como una de las prioridades para garantizar el acceso al cuidado de la salud de la población (Organización Panamericana de la Salud [OPS] & Organización Mundial de la Salud [OMS], 2005). Como consecuencia, se observa que en las últimas décadas ha habido importantes lineamientos sanitarios al respecto y un desarrollo amplio del concepto. En este sentido, diferentes estudios han problematizado sobre este fenómeno (Barcala y Stolkiner, 2000; Comes y Stolkiner, 2004; Engelman, 2006; Vázquez, 2009; Rudolf, 2009 y Cano et al, 2014) vinculado con la estigmatización de ciertos grupos sociales, la discriminación, la participación ciudadana, la dimensión psicosocial según categorías socioeconómicas, situación de vulnerabilidad social y con la categoría de género, entre otras.

Concebimos la accesibilidad como un concepto relacional, en donde tanto los usuarios como los servicios de salud son constructores del acceso, teniendo la posibilidad e imposibilidad de encontrarse (Comes et al, 2007). Esta perspectiva nos posibilita abordar la accesibilidad atendiendo al vínculo que se construye socialmente entre los sujetos y el sistema de salud.

En este vínculo, van a influir diferentes dimensiones, como barreras y facilitadores, que contemplan elementos tales como lo económico, lo geográfico, lo administrativo y lo psico-socio-cultural. Para ser más específicos, lo económico es entendido como la disponibilidad económica de los usuarios para hacer frente al gasto en salud. Aquello referido a lo geográfico está relacionado a la distribución territorial de los servicios de salud y las distancias y el tiempo que una persona tarda en trasladarse de su domicilio a los centros de atención. Incluye además las características del traslado, ya sea las redes y los estados de los caminos, el servicio de transportes públicos, etc. La dimensión administrativa e institucional implica las trabas burocráticas relacionadas con el acceso al servicio, como horarios de atención o sistemas de asignación de turnos. Además, se incluye las características de los

recursos humanos y técnicos. Por último, la dimensión psico-social-cultural está vinculada a las prácticas de salud que despliegan los integrantes de diferentes grupos y culturas, las representaciones sociales y concepciones del proceso de salud, enfermedad y atención, las creencias y saberes sobre el cuidado de la salud tanto de los usuarios como de los profesionales y el vínculo entre el médico y el paciente.

Es fundamental considerar a estas dimensiones como determinantes sociales de la salud, dando cuenta la existencia estructurante de desigualdades socioeconómicas y en salud que impiden el acceso equitativo a los servicios de atención (Hilmas et. al, 2013).

Retomando lo planteado por la OMS (Comisión de Determinantes Sociales de la Salud [CDSS], 2008), los determinantes sociales de salud se interrelacionan en dos niveles: los determinantes estructurales, que impactan en la equidad en salud por medio de su interacción sobre los determinantes intermediarios. Los determinantes estructurales refieren a la posición socioeconómica, la estructura social y la clase social, de los cuales dependerá el nivel educativo influyendo en la ocupación y el ingreso. Además, también incluyen a las relaciones de género y de etnia. Este nivel se encuentra influido por el contexto social y político, conformado por un tipo de gobierno, las políticas macroeconómicas, sociales y públicas, la cultura y los valores sociales. Los determinantes estructurales inciden en la configuración de los determinantes sociales intermedios. Estos últimos hacen referencia a un conjunto de circunstancias materiales, comportamientos, factores biológicos y factores psicosociales y, además, al sistema de salud.

Teniendo en cuenta que las corrientes teóricas de salud han incorporado estos desarrollos, proponiendo diferentes enfoques (Acero et al, 2013), resulta crucial abordar la salud desde una mirada integrada de los factores sociales en su

dimensión de procesos socio-históricos, considerándola como un asunto de orden político (Arellano et al, 2008).

En suma, destacaremos que la accesibilidad a los servicios de salud mental refiere que:

- se trata de un concepto relacional, donde usuarios como servicios de salud son constructores del acceso, teniendo la posibilidad e imposibilidad de encontrarse
- contiene diferentes dimensiones, como barreras y facilitadores en donde se incluyen lo económico, lo geográfico, lo administrativo y lo psico-socio-cultural.
- estas dimensiones son tomadas como determinantes sociales de la salud, dando cuenta de la existencia estructurante de desigualdades socioeconómicas y en salud que impiden el acceso equitativo a los servicios de atención

Sin embargo, recopilando los abordajes sobre la accesibilidad en el ámbito de la salud mental damos cuenta que se hallan invisibilizadas aquellas tareas que son aseguradoras de la continuidad de la vida y el sostenimiento de los tratamientos de las personas con padecimientos mentales severos. Al momento la dimensión de los cuidados no fue considerada como transversal al acceso y sostenimiento del tratamiento en salud mental. Es nuestra propuesta su incorporación, dado el valor vital que la ejecución de los cuidados y el rol de las cuidadoras tiene tanto para los usuarios como en la relación establecida con los servicios y profesionales tratantes.

Las tareas de cuidados y la reproducción de la vida

Las tareas de cuidado se configuran como una dimensión transversal para abordar la accesibilidad a los servicios de salud mental. A su vez, resultan una

incorporación sustancial a la temática de accesibilidad en salud mental.

En este sentido, consideramos que uno de los elementos claves para abordar el acceso a la atención en salud se encuentra vinculado a la concepción desarrollada en torno a los cuidados. Dentro del campo de la salud, dicho término es utilizado de manera polisémica (Michalewicz et al, 2014). Por ello nos centramos en el uso amplio del concepto, en tanto las actividades indispensables para poder cubrir las necesidades básicas para reproducirnos. De este modo, nos referimos al cuidado de otros/as (y en particular de aquellos dependientes como niños/as, ancianos/as y personas discapacitadas) el cual incluye aspectos como la alimentación, la educación (formal y de transmisión de valores sociales y prácticas culturales), apoyo y contención emocional, la salud y todas las prácticas para generar las condiciones óptimas para que se desarrollen esos cuidados y la gestión de los mismos. La relevancia de las actividades de cuidado es de carácter vital y trascendental para el sostenimiento de la vida, de manera que su cobertura implica el aseguramiento de la vida de todas/os las/los sujetos.

A su vez, estas dinámicas de cuidado suelen desarrollarse en diversos escenarios, con distintos actores/as con los que se mantienen vínculos informales, de cercanía y confianza, de parentesco, o más formales del tipo comunitario o laboral. De esta manera se configura la organización social de los cuidados, la cual hace referencia a los modos en los que se distribuye y se relacionan las tareas, los trabajos y las responsabilidades de cuidado entre el Estado, el mercado, las organizaciones sociales y las familias (Rodríguez & Marzonetto, 2015). Este panorama nos grafica una configuración de redes de cuidado en donde se interrelacionan estos escenarios, sus actores/as, los/as cuidadores/as y las personas cuidadas, marcos normativos, regulaciones, etc., en continuo dinamismo, lo cual configura una realidad altamente compleja para su abordaje integral. Pero a la vez, necesaria de comprender en tanto insumo fundamental para la

implementación de un sistema de atención en salud con base socio-comunitaria y garantizador de la continuidad de los cuidados.

Por otra parte, es desde los desarrollos teóricos de la economía feminista que podemos incorporar una perspectiva de género al concepto de cuidados (Esquivel, 2011; Durán, 2012; Enríquez, 2015). De esta manera, identificamos que el escenario privilegiado en donde se desarrollan las dinámicas de cuidado es el hogar; y siguiendo la tradicional división sexual del trabajo basada en estereotipos de género, encontramos que son las mujeres de dichos hogares las que se encargan principalmente de proveer los cuidados a todos los integrantes de la familia. De esta manera tienen la responsabilidad moral y material de garantizar las condiciones de posibilidad de los cuidados, gestionarlos e implementarlos, con o sin remuneración. En este sentido, estas mujeres se transforman en cuidadoras informales que realizan tareas no remuneradas vinculadas a actos de entrega y de amor (Federici, 2017), siendo su tiempo, su salud física, su desarrollo personal y su trayectoria laboral, las variables de ajuste para llevarlo adelante sostenidamente en el tiempo.

Durante la pandemia, las tareas de cuidado se han visibilizado como actividades fundamentales para la reproducción de las personas, lo que impulsa a gestionar políticas públicas afines. Concretamente, dichas tareas se han visto incrementadas en las unidades domésticas, siendo las mujeres quienes mayormente se encuentran a cargo del trabajo de cuidado.

La dimensión no contemplada. Cuidados, cuidadoras y usuarios de servicios de salud mental

Desde el inicio de los relatos de usuarios y cuidadoras³ se contempla el rol fundamental que tienen estas últimas en la perspectiva de gestionar el sostenimiento de los tratamientos. Sin dudas, desde sus primeros relatos los usuarios dan cuenta del acompañamiento de un familiar, que por lo general recae en la figura de la madre o hermana, incluso en un primer momento puede ser una abuela. Tanto para asegurar la externación y relocalización como para la continuidad del tratamiento las cuidadoras desarrollan acciones y toman decisiones trascendentales en pos del cuidado de sus familiares.

El proceso de atención descentralizada implica para los usuarios superar diferentes obstáculos vinculados por ejemplo a lo geográfico, lo económico, lo burocrático, lo tecnológico y lo comunicacional en pos de darle continuidad a sus tratamientos. Los usuarios se ven imposibilitados de sortear estas barreras por sus propios medios. En ese sentido, el rol de quienes cuidan es el de desarrollar una diversidad de estrategias para asegurar los tratamientos, disponer de la medicación en tiempo y forma y establecer comunicaciones oportunas con los equipos profesionales.

Analicemos algunos de los obstáculos mencionados; respecto a lo geográfico los pacientes han referido que deben invertir una considerable cantidad de tiempo para lograr acceder al hospital Cabred. Esto se debe a que varios pacientes (incluso externados) sostienen una parte de su tratamiento en el servicio de atención ambulatoria y/o el retiro de la medicación en el Hospital. En algunos casos esto les puede

³Para los fines de la presentación se optó por referenciar a quienes desarrollan las tareas de cuidado usando el término femenino en tanto son las mujeres quienes concentran y ejecutan mayoritariamente este trabajo.

demandar dos o tres horas de viaje y en otros casos toda una mañana. Cabe recordar aquí que el Hospital Cabred da cobertura a toda la región metropolitana de Buenos Aires (AMBA), lo que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) más 40 municipios emplazados alrededor de CABA. En ese sentido, la extensión territorial que comprende el AMBA se estima como una de las más extensa de las áreas metropolitanas de Latinoamérica.

Dada la lejanía y dependiendo del horario matutino del turno, algunos usuarios deben levantarse de madrugada para llegar a horario a su consulta. Este hecho implica una importante demanda de esfuerzo para varios de ellos, dado que por efectos de la medicación su ciclo de sueño se modifica y al despertarse tienen un período de tiempo mayor en espabilarse. Como fue señalado, muchos de estos pacientes suelen ir acompañados a la consulta, (en particular en los primeros tiempos posteriores a sus externaciones) e identificamos que esta inversión de tiempo es tiempo que también deben invertir sus cuidadoras. Esto implica que estas personas tengan que sustraer ese tiempo de cuidado a su tiempo personal ya sea de descanso, ocio, estudio o incluso de trabajo remunerado, teniendo en cuenta que, en algunos casos, deben faltar a sus empleos para lograr cumplir con el acompañamiento durante todo el recorrido. Estas grandes distancias que tienen los usuarios y cuidadoras hasta el hospital suele ser mayor si acceden en transporte público y se suele achicar si acuden en vehículo (privado o personal). Sin embargo, dado que la mayoría de la población que asiste es de bajos recursos económicos, no disponen de vehículo particular ni de la posibilidad de contratar un chofer particular o por medio de aplicaciones para viajes. Además, la mayoría de los pacientes disponen de certificado de discapacidad y esto les habilita a viajar gratis (junto a un acompañante) en transporte público. Frente a lo cual esta última es la opción más elegida pero teniendo que afrontar ese tiempo de viaje

que implica llegar por medio de combinaciones y esperas de colectivos y trenes.

Por otro lado, los usuarios descentralizados lograron disminuir los obstáculos geográficos dado, que al acceder a centros de salud más cercanos a sus domicilios ya no tiene que atravesar esas grandes distancias. Además, dentro de los centros de salud han podido acceder a un espacio de mayor escucha en donde han construido un vínculo de cercanía con las profesionales, disponiendo tanto ellos como sus cuidadoras de un celular al cual acudir en caso de una necesidad o urgencia o en caso de precisar seguimiento individual con un profesional. Pero en este nuevo escenario las personas encargadas de acompañar a los usuarios no restringen sus tareas de cuidado, sino que las continúan. Sin dudas el tiempo insumido en viajes es cuantitativamente inferior, pero su trabajo no se ve restringido.

Cabe destacar lo efectivo que resulta una atención cercana a los lugares en donde residen los pacientes. La relocalización genera beneficios evidentes en tanto acorta los trayectos y disminuye los gastos económicos. Es decir, la relocalización en efectores locales tuvo un impacto estimado como positivo por los usuarios, pero la externación no amplió la red de cuidados ni los actores que podrían gestionarlos. Por consiguiente, debió sostenerse la gestión de los cuidados concentrándola en el entorno familiar de los usuarios. De esta manera, la red de cuidados quedó anclada en el ámbito privado, preferentemente en los márgenes del hogar y desarrollada principalmente por las mujeres. Al momento del estudio todos los usuarios se encontraban viviendo en la casa de un familiar directo. En algunas experiencias los usuarios no compartían el mismo hogar aunque las viviendas se encontraban dentro de un mismo terreno, lo que generaba un trato cotidiano y permanente.

Al hablar de organización social del cuidado damos cuenta del trabajo y de las tareas asociadas que son fundamentales para el sostenimiento de la vida y se plantean

distribuidas entre el Estado, el mercado, las organizaciones socio-comunitarias y la familia. Pero como vemos en estas experiencias dicha distribución no se da de manera equitativa y puede quedar concentrada en un único actor. A su vez, considerando procesos histórico-sociales respecto a las formas en las que se divide el trabajo y los espacios donde se desarrolla, las actividades reproductivas suelen no valorarse como trabajo y quedan supeditadas al ámbito de lo doméstico y familiar, siendo en su amplia mayoría ejecutadas por mujeres. No es nuestro propósito abordar la división sexual del trabajo, ni los procesos de domesticidad que asociaron a las mujeres al ámbito de lo doméstico y la posicionaron como la ejecutora en las tareas de cuidado y reproducción de la vida. Sin embargo, entendemos que dichos procesos se encuentran operando en el análisis que realizamos; ya que eran las mujeres quienes se identificaban a sí mismas como las cuidadoras directas de los pacientes y relataban sus actividades concentradas mayoritariamente en los márgenes del hogar. Dentro de las tareas que realizan en torno al cuidado de los usuarios se destacan dos esferas:

a. En la casa: preparación de comidas, supervisión de tareas cotidianas, vigilancia de actividades por fuera del hogar, compañía, escucha, actividades de ocio, control de horas de sueños, higiene y limpieza, control de consumo de cigarrillo, restricción o evitación de consumo de alcohol u otras sustancias.

b. Por fuera de la casa y asociadas al tratamiento: medicación (preparación, entrega y/o vigilancia de la toma), acompañamiento al efector local u hospital, entrevista con profesionales, recepción de informes médicos, gestión de certificaciones, contactos telefónicos y/o presenciales con los profesionales para supervisión del estado general del paciente en los domicilios, canalización de consultas específicas o atención ante situaciones inéditas o disruptivas respecto al estado general de los usuarios.

Sobre cómo estiman el tiempo de trabajo insumido por las tareas de cuidado las cuidadoras refieren a que es un tiempo omnipresente. Las actividades que tienen a cargo las cuidadoras se instalan en la vida de ellas como una rutina, de carácter permanente e imprescindible para la vida de los usuarios. Esto genera una importante carga mental, la mayoría de las cuidadoras menciona estar todo el día pendiente de su familiar ya que la externación también implicó la reclusión permanente en ese hogar. Esto ocasiona que la cotidianidad de las cuidadoras se estructure en torno al trabajo de cuidados, y su vida en general quede supeditada a esta dimensión. No hay vacaciones, no hay tiempos propios, la atención es permanente. Al indagar sobre cuánto, en términos de horas, les insumen estos cuidados no podían discriminar un tiempo preciso. Su jornada diaria estaba organizada en torno a los cuidados brindados. Sobre el impacto en la vida personal y el cuidado de la salud mental de las cuidadoras, una de las madres con dos hijos con padecimientos mentales nos refería *“yo trabajaba se me enfermaban mis hijos igual tenía que seguir trabajando para sustentar a mis hijos, porque cuando eran más chicos... cuando él tenía 17 los más chicos eran más chicos. Ahora por ejemplo ya crecieron, pero igual sigo trabajando hasta que pueda jubilarme, ojalá pueda jubilarme. Yo tengo 59 y ya no veo la hora de jubilarme. Ojalá dios pueda (se le corta la voz) porque ya no puedo más (llora)”* y agrega *“a veces no duermo de tantas preocupaciones, y bueno tengo que seguir”*. Otra de las familias entrevistadas, en este caso una hermana nos decía *“Yo era de cocinarle, levantarlo, y estar con él. Porque mi mamá era la que me decía, fíjate, fíjate, fíjate, y yo estaba con él porque yo estudiaba en ese momento, después dejé de*

estudiar, también por eso no me podía concentrar y estar pendiente de él.”⁴

Entonces, quienes cuidan describen el trabajo comprendido en tanto actividades y responsabilidades rutinarias, imprescindibles y permanentes. Los cuidados adquieren el carácter de tareas obligatorias e impostergables, cuyo aseguramiento no sólo implica la reproducción de la vida en términos generales sino la sostenibilidad (o no) de la salud mental de quienes son cuidados. Con el agravante de que las personas que cuidan referencian no haber recibido capacitación o asesoramiento en términos de los cuidados que deben brindar. Podríamos delinear algunas características centrales en torno a los cuidados desempeñados:

- **Apego:** se genera una dependencia mutua entre cuidador/a y usuario, la vida de las/los cuidadores queda supeditada a la atención del usuario lo que genera posiciones ambivalentes y de infantilización del usuario.

- **Desgaste/esfuerzo:** el hecho de que no hay una distribución más amplia y por fuera de la vivienda familiar genera un desgaste físico y emocional a las/los cuidadores.

- **Preocupación por el familiar:** el temor a una crisis y/o descompensación o una nueva internación son consecuencias que deja el pasaje por una situación de salud mental e internación

- **Cuidar queda asociado al control y supervisión:** en temas como consumo de cigarrillo, peso, toma de la medicación, higiene, consumo de alcohol y sedentarismo. Las cuidadoras son quienes están más atentas a cambios en el

⁴Extraído de las entrevistas a participantes del proyecto de investigación: “Estudio psicosocial sobre la accesibilidad al sistema de salud mental y las tareas de cuidado de usuarios/as con padecimientos mentales severos, con foco en experiencias de adecuación a la ley nacional n° 26.657 en el contexto de pandemia por covid-19. Estudio exploratorio descriptivo”. Financiado por la Comisión Nacional Salud Investiga, Ministerio de Salud de la Nación. Argentina.

temperamento o hábitos diarios de los usuarios a fin de alertar a los médicos y psicólogos tratantes

- Fomentar la autonomía de los usuarios: la desocupación aparece como un problema frecuentemente mencionado por las/los cuidadores y de opiniones ambivalentes acerca de cómo enfrentarlo. La idea de desocupación e inactividad también se superponen.

Algunas conclusiones

A modo de conclusión general, retomamos que los cuidados en salud mental se encuentran distribuidos entre el sistema de salud y la familia, pero fuertemente concentrados en esta última. Identificamos que el sistema de salud se centra particularmente en el otorgamiento de medicación y de algún tipo de seguimiento terapéutico. Sin embargo, un porcentaje sustancial de los cuidados recae en el ámbito privado de las familias, pero en particular en una figura dentro de estos grupos que son las mujeres (esposas, madres y/o hermanas). Como hemos descrito son las que se encargan de los cuidados principales para la reproducción de la vida de estos pacientes. Sin embargo, a pesar de tener un importante rol dentro de los cuidados y tratamientos de salud mental no suelen ni tener el entrenamiento necesario ni el lugar de contención. En esta línea, las cuidadoras no están entrenadas para lo que es el cuidado de la salud mental. No reciben la información necesaria sobre cómo identificar un brote, qué hacer ante esas situaciones, cuáles son las pautas de alarmas, qué tipo de estrategias hay que desplegar para evitar situaciones de mayor gravedad, qué consecuencias no deseadas tiene la medicación psiquiátrica, etc.

Teniendo en cuenta la falta de capacitación y de información previa, identificamos que estas cuidadoras no disponen de espacios de asesoramiento en donde puedan volcar sus dudas, sus ansiedades, sus confusiones, donde puedan aprender qué actitudes del paciente tienen que ver con

su padecimiento mental severo, qué aspectos se relacionan con la medicación y cuáles otros se relacionan con cuestiones asociadas al carácter y personalidad de los mismos. Estos espacios serían de gran utilidad para que las cuidadoras puedan (i) incorporar estrategias para acompañar al paciente en el proceso de desarrollo de su autonomía e independencia. (ii) incorporar técnicas para colaborar a que los pacientes mejoren su aseo, bajen el consumo de cigarrillo, logren mejorar su alimentación, (iii) puedan aprender a identificar las causas por las que los pacientes no pueden tomar ciertas decisiones en torno a su vida (como comenzar una actividad o buscar un empleo).

Como podemos observar, el camino de cuidar y acompañar a un paciente con padecimientos mentales requiere de tiempo, esfuerzo y disponibilidad, y más aún cuando no se conoce cómo cuidar y se sabe poco de la enfermedad mental. Sería de gran importancia no solo para las cuidadoras sino también para la viabilidad del tratamiento de los pacientes, que estos familiares dispongan de un espacio en donde de manera integral pudiesen periódicamente abordar sus ansiedades, angustias, desconciertos y cansancios producto de los efectos de la sobrecarga de los cuidados brindados.

No obstante, tampoco podemos seguir pensando la tarea de cuidados de salud mental solamente centrada en el familiar más cercano y dentro de la trama de lo privado en el hogar. Debemos retomar la ley y avanzar hacia una perspectiva integral de la atención en salud; hacer jugar la participación e involucramiento de otro tipo de efectores de salud mental que faciliten un acompañamiento más oportuno para que los pacientes recuperen autonomía e independencia. Además, necesitamos convocar en este proceso de salud-enfermedad y atención a las instituciones comunitarias con las que se debe articular para que la reinserción de estos pacientes a nivel social sea efectiva. La ley establece un despliegue de los servicios de salud mental con base socio-

comunitaria y esto debe articularse con una perspectiva de cuidados pensados como un derecho, cubriendo asimismo aspectos formativos y de contención para aquellos/as que ejecutan el rol de cuidadores/as.

Referências

- Aceró, M., Caro, I. M., Henao, L., Ruiz, L. F., & Sánchez, G. (2013). Determinantes sociales de la salud: postura oficial y perspectivas críticas. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31, 103-110.
- Arellano, O. L., Escudero, J. C., & Moreno, L. D. (2008). Los determinantes sociales de la salud: una perspectiva desde el taller latinoamericano de determinantes sociales sobre la salud, ALAMES. *Medicina Social*, 3(4), 323-335.
- Barcala, A. & Stolkiner, A. (2000). Accesibilidad a servicios de salud de familias con sus necesidades básicas insatisfechas (NBI): estudio de caso. *Anuario de Investigaciones, Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires*, 8, 282-295.
- Cano, A., Evia, V. & Apud, I. (2014). Modelos de atención y condiciones de accesibilidad a los servicios de salud mental. Estudio de caso en un servicio de Montevideo, Uruguay. *Revista diálogos*, 4(2), 65-73.
- Comes, Y. & Stolkiner, A. (2004). “Si pudiera pagaría”: estudio sobre la accesibilidad simbólica de las mujeres usuarias pobres del AMBA a los servicios asistenciales estatales. *Anuario de Investigaciones, Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires*, 12, 137-143.
- Comes, Y., Solitario, R., Garbus, P., Mauro, M., Czerniecki, S., Vazquez, A., Sotelo, R. & Stolkiner, A. (2007) El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios, *Anuario de Investigaciones*,

Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, 14, 201-209.

- Comisión de Determinantes Sociales de la Salud. (2008). *“Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud”*, Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44084/9789243563701-part1-spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/S2000261_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. (2019). *Pautas para la organización y funcionamiento de dispositivos de salud mental*. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/pautas-organizacion-funcionamiento-salud-mental-2019.pdf>
- Durán, M. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Rubes Editorial.
- Engelman, M. (2007). Discriminación y estigmatización como barreras de accesibilidad a la salud. *Anuario de Investigaciones, Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, 14*, 221-228.
- Enríquez, C. R. (2015). Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva sociedad*, (256), 30-44.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado: un recorrido conceptual. En V. Esquivel (Ed.), *Aportes al debate del*

desarrollo en América Latina: una perspectiva feminista (20-30). Red de Género y Comercio.

Esquivel, V., Faur, E. & Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. En V. Esquivel, E. Faur & E. Jelin (Eds), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado* (11-43).

Federici, S. (2017). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Traficantes de Sueños.

Hirmas, M., Poffald, L., Jasmen, A. M., Aguilera, X., Delgado, I. y Vega, J. (2013). Barreras y facilitadores de acceso a la atención de salud: una revisión sistemática cualitativa. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 33(3), 223-229.

Ley 26.657. Por la cual se establece el derecho a la protección de la salud mental. 2 de diciembre de 2010.

Michalewicz, A., Pierri, C. & Ardila-Gómez, S. (2014). Del proceso de salud/enfermedad/atención al proceso salud/enfermedad/cuidado: elementos para su conceptualización. *Anuario de investigaciones*, 21, 217-224.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019). *Haceres colectivos: investigaciones y experiencias en salud mental y adicciones en Argentina*.

Organización Panamericana de la Salud & Organización Mundial de la Salud. (2005). *Declaración regional sobre las nuevas orientaciones de la atención primaria de salud (declaración de Montevideo)*. http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=19005&itemid=2518

- Rodriguez, C. M. & Marzonetto, G. L. (2015). El trabajo de cuidado remunerado: estudio de las condiciones de empleo en la educación básica y en el trabajo en casas particulares. *Documentos de Trabajo Políticas públicas y derecho al cuidado*.
- Rudolf, S. (2009) *Accesibilidad y participación ciudadana en el sistema de salud: una mirada desde la psicología*. Editorial Fin de Siglo.
- Vázquez, A. (2009). El estigma sobre la drogodependencia y su relación con la accesibilidad a servicios de salud. *Revista Psicología(s)*, 1-7.

Saúde Mental, Drogas e Democracia: de que Luta Antimanicomial falamos?

Fábio José Orsini Lopes

Introdução

A proposta de escrever sobre o cenário atual de políticas públicas no campo da atenção em saúde mental impõe uma infinidade de desafios. Como campo, a atenção em saúde mental sempre esteve sujeita a debates sobre entendimentos, modelos e proposições. A alternância histórica entre modos de atenção e cuidado, que opôs, de um lado, o modelo asilar, hospitalocêntrico e isolacionista, e, de outro, o modelo que ficaria conhecido como de 'atenção psicossocial', se confunde com a própria história da atenção em saúde mental. No Brasil, esta história é também uma história de lutas pela democracia e pela participação social nas políticas de atenção em saúde, e caminha *pari passu* com a consolidação do nosso sistema de saúde público e universal, o Sistema Único de Saúde (SUS). Esta aproximação entre a atenção em saúde mental, a luta antimanicomial e as lutas pela consolidação da democracia brasileira é o fio de ligação proposto pelo raciocínio deste capítulo, que apontará a perspectiva pela qual as atuais alterações nas políticas públicas de saúde mental não apenas significam retrocessos técnicos e nas práticas clínicas, mas também escancaram a fragilidade institucional em que nossa democracia se encontra.

De certa forma, a construção do modelo de atenção psicossocial é algo que se deva encarar como um processo em perene formação. Este processo dá mostras sobre como se confirma o reconhecimento e a efetivação dos direitos das pessoas em situação de receber cuidado em saúde mental. O direito das pessoas com transtornos psíquicos e em uso

abusivo ou danoso de álcool e outras drogas se enquadram nesse rol de direitos constitucionais históricos e, portanto, não são naturais nem dados *a priori*. São conquistas, como são a absoluta maioria dos direitos. Em saúde mental, especificamente, são o resultado em andamento de processos históricos, políticos e sociais, e que, reunidos, compõem a história da Reforma Psiquiátrica brasileira. Nesta história estão contidas inúmeras lutas e o envolvimento dos atores e atrizes diretamente afetos à construção deste campo de atenção e cuidado merece sempre o registro do reconhecimento. Assim, sempre que nos depararmos com alterações nas políticas resultantes desse processo histórico, cabe, também, retomar esta história e recontar os caminhos que nos trouxeram até aqui.

Através deste enfoque, por assim dizer, panorâmico, é que devemos olhar o atual cenário de alterações nas políticas de atenção em saúde mental. A construção do modelo de atenção psicossocial, seus fundamentos e diretrizes, serão aqui lembrados e retomados com o objetivo de tornar auto evidente a distância que os separa das mudanças em voga. Este cenário nos obriga a adotar um tom de denúncia e resistência, no momento em que a democracia se mostra eclipsada por forças mercantis, retrógradas e obscuras. Com tais propósitos, este capítulo está estruturado de modo a traçar breve panorama sobre alguns princípios e fundamentos do modelo de Atenção Psicossocial em saúde mental, e que estão presentes em nosso ordenamento de políticas públicas como resultado das lutas e do processo vivo da Reforma Psiquiátrica brasileira. Em seguida, são abordadas as recentes transformações no campo da atenção em saúde mental, enfatizando seu caráter regressivo e violador da trajetória progressista que a formação de uma rede de atenção psicossocial esboçou concretizar.

Ao cotejar o processo histórico da reforma psiquiátrica, a consolidação do modelo de atenção psicossocial e seu desmonte como política pública, pretende-se lançar luz sobre

o caráter institucionalmente regressivo desse cenário, sugerindo acrescentar ao debate algumas considerações sobre o grau de maturidade de nossa democracia representativa. As mudanças atualmente em voga nas políticas de atenção em saúde mental, álcool e outras drogas, antes e diferentemente de serem “apenas” transformações nos destinos dos recursos públicos e nos modelos de “atenção e cuidado”, são expressões de um atropelo do processo democrático, da participação e do controle social, em benefício de um *lobby* de defesa de interesses mercantis e privativos. Em outras palavras, uma afronta direta às políticas públicas de atenção em saúde mental e ao próprio Sistema Único de Saúde, pois que violador de seus princípios e diretrizes.

Democracia e Reforma Psiquiátrica Brasileira

As linhas pelas quais caminha a trajetória da Democracia brasileira estão repletas de capítulos protagonizados pelos movimentos reformistas no campo da saúde. Movimentos de trabalhadores/as e de usuários/as dos serviços de saúde muitas e muitas vezes se encontraram nas esquinas da defesa da democracia. O Sistema Único de Saúde não é outra coisa que não o resultado de longa sucessão de lutas políticas pela participação popular, pela garantia de direitos, e pela inclusão desses direitos no orçamento público. Esta concepção de saúde foi parar em nossa Carta Magna e, a partir de 1990, ocorreu sua formal institucionalização.

O resultado deste processo histórico culminou na concepção e implantação de um sistema público de atenção com amplos princípios e com previsão orçamentária. Esta conquista foi de fato de grande monta e expressou, em certo sentido, solidez da democracia brasileira. O País passou a ter um sistema de saúde pública, universal, equânime, descentralizado, de base comunitária e onde estariam assegurados a participação e o controle social. Tal concepção não é pouca coisa, é preciso reconhecer. Sua idealização é

considerada sofisticada e, mais de 30 anos após o início da implantação do SUS, um olhar historicizado pode fornecer algumas pistas sobre desdobramentos de lutas históricas e suas consequências no campo das políticas públicas. Esta perspectiva longitudinal nos auxilia a uma análise atualizada acerca dos caminhos que hoje o sistema percorre, e este olhar inclui considerar suas regras de financiamento e seu lugar na resolutividade dos problemas e desafios da saúde da população brasileira, em especial a partir dos desdobramentos da pandemia de Covid-19.

A proposição de fazer dialogar os caminhos que levam a implantação de um sistema público de saúde e as lutas pelo regime de democracia do País não configura objeto desconhecido. É tema assaz pesquisado e foi inclusive tema da última Conferência Nacional de Saúde, a décima sexta, ocorrida em 2019. A conquista do Sistema Único de Saúde foi exatamente resultado de processos irmanados à chamada ‘redemocratização’ do País, após o fim do regime ditatorial e militar de governo, que ocorreu entre 1964 e 1985. O final da década de 1980 ficaria marcado, pois, pelo processo de transformações agudas da democracia brasileira, que culminaram no texto constitucional aprovado em 1988, em que diretrizes e princípios de um sistema de saúde nacional estariam lançados.

O processo de formação e efetivação de uma assembleia nacional constituinte nos serve como pano de fundo sobre o qual uma série de transformações políticas e sociais ocorreram no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990. Muito embora a inspiração da Reforma Psiquiátrica brasileira tenha se alimentado de ventos reformistas que sopravam desde a década de 1960, a força que faria esse movimento, fundamentalmente social, se transformar em política pública e legislação somente ganharia contornos ao longo da década de 1990. Um ano após a aprovação da Constituição Federal é proposto no parlamento o projeto de lei brasileira sobre saúde

mental, e que acabaria aprovado apenas em 2001⁵. Este momento histórico coincide com o próprio esboço da construção de uma democracia participativa, pois é o momento em que se estabelece, também, a noção de saúde como direito das pessoas e dever do Estado. A democracia e a saúde estão, no Brasil, interlaçadas de forma inseparável e unificadas pela História.

O SUS e a saúde mental

A ‘saúde mental’ é obviamente um campo de significados alargados. Nossa proposta aqui é discorrer sobre como a noção de saúde mental se torna uma política pública na esteira da execução de nosso sistema de saúde pública universal, e como isso está abertamente ameaçado atualmente. A formação de um campo de políticas públicas de saúde mental está repleta de eventos históricos constituintes, que nos auxiliam a compreender sua evolução e sua relação com o SUS. No Brasil, o modelo de atenção em saúde mental que vigora desde 2001, e que também é fruto de históricos processos de caráter reformistas e políticos, é chamado de Atenção Psicossocial. Este modo de atenção possui também diretrizes, fundamentos e princípios, que, necessariamente, precisam dialogar de forma amistosa com o ampliado Sistema Único de Saúde.

Este diálogo é de fato não apenas possível como de certa forma inerente. Entre os princípios do SUS está um básico reconhecimento dos direitos humanos e de cidadania, direito à vida, direito de acesso aos territórios, à comunidade, direito à terra, direito ao trabalho e moradia. Muito embora diante da insuperável realidade essas palavras soem etéreas, são

⁵ O Projeto de Lei 3657/89, de autoria do Deputado Paulo Delgado, tramitou durante 12 anos nas casas legislativas federais, sofrendo alterações, avanços e retrocessos, até sua aprovação em 2001, como a Lei Federal 10.216/2001.

horizontes de utopia política que devem, sempre, balizar os entendimentos, as discussões e, principalmente, a implantação de políticas públicas. Estas balizas são fundantes e estruturais da nossa esburacada noção de Estado de Bem-Estar, da forma como a Constituição Federal de 1988 almejou e buscou contemplar.

Sendo assim, há inicial e originária compatibilidade de princípios entre nosso sistema público de saúde e nossa política pública de saúde mental, no Brasil. O modelo de Atenção Psicossocial responde por alguns preceitos fundamentais que, em boa medida, se aproximam da inspiração dos movimentos reformistas na saúde coletiva como um todo; além da proximidade mais direta e óbvia com as Reformas Sanitária e Psiquiátrica. O fato de nosso modelo de atenção em saúde mental ser fruto e desdobramento direto de movimentos reformistas empresta a tonalidade de luta por direitos e pela participação social que estamos aventando. No fim e à cabo, são lutas democráticas. Em que pese a diversidade e complexidade presentes no conceito de Atenção Psicossocial, um breve esquema é aqui possível:

Conforme já dito, cabe considerar inicialmente que falamos de um modelo de atenção em saúde mental que é emergente de um cenário de movimentos e lutas políticas, protagonizados por profissionais, pesquisadores/as e usuários/as de serviços em saúde mental. A essência dessas lutas concentrou-se na crítica ao modelo de atenção conhecido como manicomial, asilar ou hospitalocêntrico, ao mesmo tempo em que se desenhava um modelo de atenção de base comunitária desinstitucionalizante. Neste, a proposta e posicionamento basilar implica certo descentramento do lugar de protagonismo do/a especialista em cuidado, ao mesmo tempo em que convoca o sujeito em sofrimento psíquico para ocupar este lugar e almejar a autoria de suas diferentes formas de viver. A esta condição Costa-Rosa (2006) nomeia de implicação subjetiva, um conceito absolutamente central na compreensão deste modelo de atenção e que deverá possuir

desdobramentos preciosos para a atenção aos/às usuários/as de drogas.

Esta noção de implicação subjetiva se desdobra em objetivos da atenção em saúde que apontam para o reposicionamento do sujeito na relação com seu sofrimento psíquico, considerando suas condições concretas de saúde/subjetividade, mediante processos de subjetivação ativos e promoção e fortalecimento da autonomia. Assim, a implicação subjetiva exigirá dos dispositivos institucionais funcionamento que promova a ativação das condições de autorregulação e promoção da saúde, de modo a tornar o sujeito melhor e mais consciente de seu funcionamento psíquico e sintomatologia. A remoção pura e simples de manifestações do quadro sintomático pela via exclusivamente medicamentosa, e, no caso das toxicomanias, do isolamento social, deve deixar de ser objetivo exclusivo ou mesmo prioritário, dando lugar ao fortalecimento das condições de vivência com a estruturação subjetiva e visando, como objetivo longitudinal maior, condições de autonomia e autogestão.

O reposicionamento subjetivo diante das condições concretas de vivência psicossocial é a guia mestra que orienta a atenção, o funcionamento organizativo dos dispositivos de cuidado e das técnicas de exercício desse modelo. É neste sentido que deve ser concebido o conceito de Projeto Terapêutico Singular e que, embora singularizado, deve também abarcar as dimensões sociais em que os sujeitos estão inseridos. Uma clínica dita ampliada e voltada às especificidades da pessoa em cuidado. Em consequência, os meios técnicos devem privilegiar intervenções de caráter e dimensão psicossociais, o que implica em um repertório de referenciais teórico-técnicos, entre outros, que devem incluir o funcionamento de grupos, a socioanálise, a psicossociologia e aos conhecimentos acerca do território e comunidade em que se insere o dispositivo de atenção. Assim, a Atenção Psicossocial sugere a expansão do espectro de abrangência do que se chamaria ambiência terapêutica, e deverá englobar

também a família, a comunidade e o território em que o sujeito se insere. Daí derivam desdobramentos tanto à técnica de atenção, que deverá incluir enfoque social, práticas grupais e enquadramento institucional, quanto aos meios de reinserção e reposicionamento social, que incluirão cooperativas de geração de renda e trabalho, associações comunitárias e demais dispositivos de vivência sociocultural do território.

No que respeita à Atenção Psicossocial para pessoas que usam álcool e outras drogas, o modelo deve propor o deslocamento do foco da consideração dos malefícios *a priori* da substância em si, para buscar promover o reposicionamento subjetivo do sujeito em sua relação com as condições gerais de vida e saúde (entre as quais obviamente permanecem incluídas as questões relacionadas ao consumo de substâncias, mas nelas não se esgotam). Não somente o objetivo terapêutico do tipo “abstinência pela abstinência” é problematizado, mas também a noção de saúde passa a ser ampliada e compreendida como multifatorial e diretamente proporcional à medida das condições de autonomia, na construção de independência frente aos padrões heterônomos e compulsivos de uso e abuso de drogas. Ainda caberia acrescentar que não se trata, obviamente, de desencorajar ou não promover condições de não-uso de substâncias; apenas que tais condições não se antepõem como metas terapêuticas pressupostas e auto-impositivas.

Seguindo o modelo traçado por Costa-Rosa (1996), a Atenção Psicossocial implica, também, nas formas de organização dos dispositivos institucionais de atenção. Estes dispositivos devem possuir modelo de organização de caráter autogestor e promotor de real e ativa participação dos/as usuários/as e aproximados nesta organização e funcionamento, pois este raciocínio está diretamente relacionado aos objetivos terapêuticos voltados ao ganho e conquista de condições de autonomia; o exercício do poder decisório protagonizado pelos/as usuários/as tem relação com os objetivos do projeto terapêutico. Profundo descentramento

e deslocamento na histórica relação de contiguidade entre saber e poder nas práticas de atenção em saúde mental.

A fusão desses elementos provoca imensos impactos à atenção das pessoas que usam álcool e outras drogas, a começar pela construção conjunta da própria noção de saúde que se irá considerar. A saúde mental, tomada como medida das condições de exercício subjetivo adaptativo, diante das condições concretas de vida e saúde/subjetividade, incita à formulação de um modelo de atenção singularizada e organizada segundo a realidade psicossocial do sujeito em sofrimento psíquico. No que respeita à atenção a pessoas que usam drogas, infere-se que deva deslocar da preocupação com a oferta e o acesso das substâncias em si, para buscar promover condições de compreensão dos mecanismos que ensejam o abuso ou uso nocivo. O escopo é a promoção da autonomia e das possibilidades de vivência subjetiva adaptativas e ativas das pessoas que usam drogas.

No tocante às formas de relacionamento com a clientela, os dispositivos de atenção psicossocial em saúde mental devem primar pela participação democrática e autogestão horizontalizada, com ampla presença da comunidade, e também incluir um papel de capilarização dessa atenção no território, buscando fazer cumprir os princípios de universalidade, integralidade e matriciamento em saúde mental. Este modelo sugere que as unidades de atenção psicossocial figurem tanto como núcleos de gravitação da atenção aos/às usuários/as, em especial ao que respeita à atenção especializada referente a usuários/as abusivos/as de drogas, e também como pólos de irradiação de conhecimentos e educação em saúde, difusão de entendimentos e práticas sobre redução de danos, estratégias de prevenção e de conhecimento das necessidades da população atendida no território. Um raciocínio de inserção comunitária que comunga e harmoniza com o anteriormente descrito modelo de autogestão e participação democratizada no funcionamento do dispositivo, tal como preconizado pelo SUS.

Por fim, para caracterizar o funcionamento e organização do modelo de atenção psicossocial em saúde mental, tem-se um conjunto de implicações éticas que merecem compreensão. O tamponamento ou supressão sintomáticos, pura e simplesmente, embora permaneçam acertadamente também almejados, não mais devem constituir a essência, muito menos a exclusividade, desses objetivos. Daí advêm os desdobramentos à noção de redução de danos como lógica que supõe a formação de vínculo como pilar da relação terapêutica, e não a busca de a priori de condições de “abstinência pela abstinência”. E isto não significa, por outro lado, uma alternatividade que exclui padrões de abstinência entre metas terapêuticas, na perspectiva da lógica da redução de danos. Nas palavras de Costa-Rosa (1996):

No modo psicossocial não se deixa de alcançar a supressão sintomática, porém esta não é visada diretamente, nem tampouco a meta final. O que se visa diretamente pode ser descrito, de certa forma, com os termos ‘reposicionamento subjetivo’, mas também do homem em questão, uma vez que se procurará levar em conta a dimensão subjetiva e a sociocultural. Mesmo considerados os diferentes graus da sua possibilidade, esse “reposicionamento” terá que ser pensado na perspectiva de uma ética que se abra para a singularização e que tome como duplo eixo a dimensão sujeito-desejo e carecimento-ideais, como aspectos relacionados daquilo que causa o homem como homem e daquilo em relação a que ele se move (p.155).

A guinada manicomial e a contrarreforma psiquiátrica brasileira

É preciso dizer sem rodeios que, no Brasil, nos últimos anos, as políticas públicas de atenção às pessoas, sejam no âmbito da saúde, educação ou assistência social, vêm sendo sistematicamente desmontadas e precarizadas. Há franco desinvestimento público, causado pelo (sem paralelo no

mundo) congelamento de investimentos por duas décadas, mediante aprovação da Emenda Constitucional 95 (!); há ausência de novos programas, sucateamento de estrutura dos dispositivos de cuidado, ataque a servidores/as, diminuição de equipes, extinção ou deformação de programas exitosos. Um cenário de desalento que inaugura uma época de desafios sem precedentes. O Brasil precisará ser reconstruído em suas políticas públicas. No campo de atenção às pessoas que usam álcool e outras drogas, as mudanças vão ainda além dessas que amplamente atingem as políticas públicas em geral. Há mudanças de legislação, de estrutura institucional, de propostas de modelos de atenção e, principalmente, de destinação de recursos públicos.

Inicialmente, cabe assinalar que as transformações em vigor demonstram interromper os acenos que o debate público fazia à superação do paradigma proibicionista. No plano internacional, em muitos países ditos desenvolvidos, a revisão do proibicionismo na gestão do ‘problema-drogas’ é uma realidade já há algumas décadas. Em contrapartida, o recrudescimento e o endurecimento penal dado às políticas, com ênfase na repressão e no que convencionou-se chamar de *guerra às drogas*, é relativamente minoritário entre países de democracia mais sólida. O contrário é igualmente verdadeiro: nos países onde a democracia é flagrantemente limitada, vigoram políticas de intolerância. Este retorno a um patamar de entendimento que parecia em superação é imediatamente sintomático do grau de maturidade democrática que o País passou a ostentar. Um recrudescimento, um salto para trás como este, é um momento singular na história das políticas de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas. É dever dos/as pesquisadores/as apontar e denunciar esse processo em curso.

Este cenário de retrocessos é algo substancialmente diferente do momento histórico em que paradigmas e modelos opostos dividiram o debate. A formação de um campo, no nosso caso, o campo de políticas públicas de atenção a pessoas que

usam álcool e outras drogas, é construído como o resultado dos entendimentos da ciência e dos debates políticos em torno do tema. No que respeita à atenção em saúde mental, e isto deve ser dito de forma clara, não há espaço algum para dúvidas sobre se o modelo manicomial asilar é favorável ou não à saúde das pessoas. Este debate teve seu momento histórico e o momento atual não possui o condão de ressuscitá-lo. O mesmo estranhamento se pode dizer sobre a necessidade de afirmação de que o cuidado em liberdade é simplesmente o único caminho ético aceitável para os modelos de atenção a pessoas que são atendidas em serviços de saúde mental. Não deixa de soar como uma espécie de “retorno do recalçado”, epistemológico e político, precisarmos reafirmar estes princípios, tantos anos após a Reforma Psiquiátrica brasileira. O fato de não ser um debate técnico-teórico aponta, invariavelmente, para nossa democracia fragilizada.

As mudanças em voga nas políticas sobre drogas são pontuais, mas de grandes repercussões. Em primeiro lugar, destaque para a priorização dos investimentos em equipamentos e dispositivos alicerçados em princípios de isolamento social e internações prolongadas. Este é um dos pontos mais sensíveis dessas mudanças, pois a necessidade de reafirmar a obviedade do cuidado em liberdade causa estranheza e mesmo espanto. Estamos em pleno vigor das lutas antimanicomiais e assistindo a um movimento de contrarreforma psiquiátrica potente.

Um segundo ponto a ser destacado refere-se à atuação das políticas em nível de prevenção. Mais uma vez, as mudanças implantadas acenam para o passado, com o fortalecimento e ampliação de programas gestados e executados por instituições e agentes do campo da segurança pública, notadamente a Polícia Militar, através do tradicional Programa Educacional de Resistência às Drogas, o PROERD. Implantado no Brasil em 1992, o PROERD é baseado no programa estadunidense DARE, Drug Abuse Resistance Education, presente nos Estados Unidos da América desde a

década de 1980. O PROERD é fundamentado em módulos e currículos sequenciais, destinados a suas respectivas faixas etárias e é conduzido por agente policial. Atualmente, o programa inclui outras vertentes de discussão, como comportamento violento e *bullying*. Discussões sobre os limites da efetividade de programas de prevenção executado por instituição de segurança pública, e cuja mensagem central gira em torno do simplista *slogan* ‘diga não às drogas’, e seus derivados, encontram-se amiúde discutidos em pesquisas recentes, tais como nos trabalhos de Pereira e Sanchez (2022) e Sanchez, Valente, Gusmões, Ferreira-Junior, Cogo-Moreira e Andreoni (2021).

E compoendo essa tríade básica de pilares das mudanças anunciadas nas políticas públicas de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas, encontra-se, por fim, a destinação de recursos públicos orçamentários para instituições e equipamentos de natureza não-pública, de caráter religioso, e com práticas divorciadas dos princípios da reforma psiquiátrica e da atenção psicossocial. O financiamento de instituições privadas com recursos públicos, especialmente em momento de estrangulamento dos serviços públicos, merece atento acompanhamento e debate. Desde o ano de 2001 que se tem como objetivo das políticas de saúde mental a efetivação da Rede de Atenção Psicossocial, a RAPS. Este objetivo é central e razão de ser da Política Nacional de Saúde Mental, consequência legal-institucional das décadas de lutas e dos movimentos reformistas. A crescente substituição das unidades de atendimento de práticas asilares pelas de base territorial e comunitária, ou seja, o fechamento de leitos em hospitais psiquiátricos e as proporcionais abertura e ampliação de unidades de atenção psicossocial, se confundem com o próprio sentido da Luta Anti-manicomial e da Reforma Psiquiátrica. Pois, esta “razão de ser” é flagrantemente ignorada nesta proposta de financiamento direto, via recursos públicos, de equipamentos privativos de “cuidado” e “acolhimento”, que funcionam sob lógica isolacionista e

mediante critérios também privativos de admissão. Medida anacrônica e violadora da Lei 10.216/2001, escandalosamente lobista, e em benefício desses equipamentos não-públicos. Outro acinte à história e à memória das políticas de saúde mental, das práticas de atenção integral, das pesquisas e dos entendimentos construídos por décadas, entre profissionais e pesquisadores/as.

Da alternatividade entre modelos de atenção à fratura na Democracia

As políticas públicas de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas, no Brasil, se encontram em um patamar que inauguram outras categorias de desafios, para além da já histórica luta entre os modelos manicomial e o psicossocial de atenção em saúde mental. Esta alternatividade entre modelos é algo a que usuários/as e familiares dos serviços, bem como trabalhadores/as e pesquisadores/as do campo, estão historicamente habituados/as e até mesmo adaptados/as. Cabe o reconhecimento de que os sentidos que a expressão ‘Luta Antimanicomial’ carrega vão muito além de uma retórica vazia e, de fato, implicam em um movimento orgânico de resistência e militância, que, por décadas, se opôs e se opõe a práticas de “cuidado” alicerçadas no isolamento, na manicomialização, no controle medicamentoso dos corpos, na institucionalização das subjetividades. Essa luta é nossa conhecida e com ela lidamos como lidamos com a vida.

Porém, o que inaugura uma categoria nova de debates são os que apontam para os caminhos que o próprio processo democrático e de construção/destruição de políticas públicas percorreu. Por definição, uma política pública, para ser implantada ou modificada, deve necessariamente percorrer certo percurso institucional, legal, político e, também, no plano das ideias e debates. A participação e o controle social, que, no Brasil, estão asseguradas tanto na Carta Maior como nas legislações inferiores, devem ser o ponto de partida e a

força motora das proposições. Com as mudanças atuais nas políticas de saúde mental e de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas, esse princípio básico não apenas não se verificou como, na verdade, deu-se o contrário. Não houve convocação de conferências públicas⁶, houve interferências diretas em Conselhos de controle e participação social⁷, houve censura a pesquisas científicas que contrariavam posições do governo federal⁸. Tanto o debate público quanto a participação social na elaboração e proposição das políticas foram impedidos e dificultados. Esta é uma questão que antecede ao debate por modelos de atenção. Sem meias palavras, é possível e preciso dizer: a democracia brasileira, desde o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, encenado pelo Parlamento Federal e sem identificação de crime de

⁶ O Conselho Nacional de Saúde anunciou convocação e regimento para a 5ª Conferência Nacional de Saúde Mental em agosto de 2021, com agendamento de realização para maio de 2022. No momento em que escrevemos, fevereiro de 2022, estão ocorrendo conferências municipais (nos municípios de médio e grande porte), regionais e estaduais.

⁷ No Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, CONAD, o Decreto Presidencial 9.926/2019, excluiu representações da sociedade civil, entre elas as representações dos Conselhos Federal de Medicina, Psicologia, Enfermagem, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC, e da Ordem dos Advogados do Brasil, OAB, União Nacional dos Estudantes, UNE, entre outras. O CONAD também deixou de contar com a participação de cinco profissionais antes indicados pelos ministros que presidiam o conselho: um jornalista; um antropólogo; um representante da classe artística e dois representantes de entidades do terceiro setor. Pela composição anterior, esses cinco assentos seriam ocupados por “profissionais ou especialistas de manifesta sensibilidade na questão das drogas”. A composição do CONAD, que era de representantes do Governo e da sociedade civil organizada, somando ao todo 31 cadeiras, restou composto por 14 membros, sendo quase exclusivamente todos indicados pelo Governo. Cabe reconhecer, sem meandros, que a limitação da participação democrática e o silenciamento do contraditório colidem frontalmente com o Estado Democrático de Direito e com os princípios do SUS, que enxerga na participação social um de seus elementos basais.

⁸ “Governo censura pesquisa da Fricruz sobre drogas”. Portal de Notícias G1, acesso em 11/02/2022. In: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/29/governo-censura-pesquisa-da-fiocruz-sobre-uso-de-drogas-no-brasil.ghtml>

responsabilidade, foi sequestrada. Abriu-se uma fenda institucional que deu origem e ensejo a um sequenciamento de retrocessos institucionais, rupturas e destruição de políticas públicas, ao arrepio da democracia e do controle social preconizado pelo SUS. Estamos, portanto, em uma luta antimanicomial, dentro de uma luta pela democracia.

Este cenário amplifica os desafios que se anunciam. Nos fóruns e encontros entre pesquisadores/as, trabalhadores/as e usuários/as de serviços de atenção em saúde mental, é assaz corriqueiro ouvirmos expressões que apontam a urgente necessidade de “reconstrução” das políticas públicas, pois atravessamos um momento de franco desmonte das políticas de cuidado e atenção integral, na perspectiva da saúde como um direito.

Destruição da RAPS X investimentos em CTs: o retorno do manicomialismo em renovadas faces

Uma das maiores urgências a serem debatidas no campo das políticas em saúde mental, no Brasil dos últimos 20 anos, é, sem dúvida, o crescimento de instituições de natureza não-públicas, de caráter isolacionista e total, com práticas alicerçadas em longa permanência institucional, e que se convencionou intitular (ou se auto intitulam) de “Comunidades Terapêuticas”. No Brasil, estima-se que essas instituições são em número superior a duas mil, espalhadas por todo o país (IPEA, 2017). Desde 2011, para essas instituições são destinados recursos públicos e elas compõem, portanto, o rol de estratégias que as políticas definem como de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas.

A importância dessas instituições não-públicas, de caráter isolacionista e de longa permanência, para o campo de atenção a pessoas que usam álcool e outras drogas, no Brasil, não é periférica nem acessória. Além de existirem em número altamente significativo, essas instituições ocupam o imaginário social como sendo a principal retaguarda às

pessoas que padecem de graus diferentes de abuso de álcool e outras drogas (Farias, 2020; Barcelos, Wandekoken, Dalbello-Araújo, & Quintanilla, 2021). O crescimento vertiginoso dessas instituições atesta, também, a lacuna de desassistência da qual o Estado brasileiro é francamente responsável. De fato, os dispositivos públicos de cuidado integral, mesmo depois da oficializada implantação da Rede de Atenção Psicossocial, RAPS⁹, são historicamente em número muito aquém das necessidades de atenção integral que os problemas causados por abuso de substâncias demandam. Esta lacuna de atenção ensejou e impulsionou a proliferação dessas instituições não-públicas, em geral atreladas a movimentos religiosos e assistenciais. Nascidas como instituições de alguma maneira frutos de processos reformistas nas práticas e fundamentos das propostas de atenção em saúde mental, com forte apelo democrático e participativo em sua origem¹⁰, no Brasil, essas instituições se desenvolvem por caminhos essencialmente distintos e muitas vezes opostos aos desdobramentos da reforma psiquiátrica e das lutas-antimanicomiais. Este é um fenômeno que deve ser encarado por uma lente conjuntamente social, cultural, técnica e também política, uma vez que essas autointituladas comunidades terapêuticas possuem, em muitos casos, estreitos laços com a atuação dos legislativos municipais, estaduais e federais. Desde 2011, há, por exemplo, a constituição de uma Frente Parlamentar Mista de Defesa das Comunidades Terapêuticas, com forte atuação e incidência

⁹ Em 2011, através da Portaria 3.088, do Ministério da Saúde, foi formalizada a implantação da Rede de Atenção Psicossocial, no Brasil. Esta rede é proposta com objetivos de atenção integral, de base comunitária e territorial, com dispositivos interligados e inter-relacionados.

¹⁰ A criação do conceito e do formato de comunidades terapêuticas é comumente atribuída a Maxwell Jones, que, durante a década de 1960, na Inglaterra, defendeu e desenvolveu formas de funcionamento institucional horizontalizado e participativo, tendo como preceito o potencial que a vivência em formato comunitário poderia promover. Este modelo era francamente reformista em seus objetivos, pois insinuava revirar o poder decisório organizacional (Jones, 1972).

sobre os interesses dessas instituições, atuando no Legislativo Federal. Em seu documento fundador, a Frente Parlamentar defende, entre seus objetivos, atuar sobre:

- I) Os programas e as políticas públicas governamentais em relação à questão de drogas, assistência aos usuários e recuperação dos dependentes privados de liberdade, manifestando-se quanto aos aspectos mais importantes de sua aplicabilidade e execução no apoio às comunidades terapêuticas
- II) Promover o intercâmbio com entes assemelhados de parlamentos de outros países, visando ao aperfeiçoamento recíproco das respectivas políticas e da sua atuação.
- III) Procurar, de modo contínuo, a inovação da legislação necessária à promoção de políticas públicas, sociais e econômicas eficazes, influenciando no processo legislativo a partir das comissões temáticas existentes nas Casas do Congresso Nacional, segundo seus objetivos, combinados com os propósitos de apoio às comunidades terapêuticas.

Essas condições de apoio legal-institucional, somadas à real lacuna de assistência em atenção integral a pessoas que usam álcool e outras drogas no âmbito do Sistema Único de Saúde, ensejaram a forte expansão dessas instituições. Inicialmente, o crescimento de instituições dessa natureza respondeu por movimento de certa forma espontâneo, mas passou também a compor o destino de recursos públicos e iniciativas de implantação de políticas, na última década, não obstante a total ausência de padronização de seus serviços e de fiscalização, ou ainda, quando essa fiscalização apontava irregularidades, violações de direitos e/ou crimes¹¹.

¹¹ Dois relatórios oficiais são considerados exemplos maiores de iniciativas formais de acompanhamento e fiscalização do trabalho nas auto-intituladas comunidades

O crescimento dessas instituições chama a atenção, de maneira especial, nos últimos anos, pois se verifica um crescimento exponencial e vertiginoso, favorecido pela conjuntura política e cultural do país, que fez conhecer uma guinada reacionária nas chamadas “pautas de costumes”, e também pelos concretos e robustos investimentos no setor. A partir do ano de 2015, este ‘segmento’ conta com uma Resolução do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, CONAD, que regulamenta o funcionamento das ‘comunidades terapêuticas’. Essa resolução ficaria conhecida como “marco regulatório” do setor e classificou essas instituições como “equipamentos de apoio” dos sistemas de saúde e assistência social. Tal *status* não foi legalmente contestado, até o momento, muito embora, por razões oceânicas, seu funcionamento esteja em flagrante colisão com as diretrizes e princípios da própria Lei 10.216/2001, a lei brasileira de saúde mental. Com a complacência dos órgãos fiscalizadores, Ministério Público Federal à frente, essas instituições, francamente apartadas da noção de atenção psicossocial, foram alçadas a “componentes” da Rede de Atenção Psicossocial, a RAPS. Uma entrada à fórceps, violentando todo histórico da construção das políticas públicas de atenção em saúde mental, álcool e outras drogas, negando o estado da arte das pesquisas e produção acadêmica e acelerando o desmonte dos dispositivos públicos de cuidado.

terapêuticas: o “Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas”, realizado, em 2018, de produção conjunta do Conselho Federal de Psicologia, CFP, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, MNPCT, Ministério Público Federal, MPF, e Procuradoria dos Direitos do Cidadão (Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%AAuticas.pdf>) e a “Nota Técnica: Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em 2017 (Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8025/1/NT_Perfil_2017.pdf)

As razões que aproximam este recrudescimento nas políticas de atenção em saúde mental de entendimentos que apontam para uma crise de ordem maior, na própria esfera da Democracia, também se impõem. As mudanças nas políticas de saúde mental, álcool e outras drogas atropelaram a trajetória legal e institucional necessárias à legitimidade dessas transformações. Não se trata aqui, mais do que nunca, de apenas ‘alternatividade entre modelos de atenção em saúde’, mas, fundamentalmente, de um sequestro do processo democrático, somente possível pela fragilidade política e institucional na qual as instituições brasileiras imergiram no pós-Golpe de 2016. A participação e o controle social foram extirpados, não houve convocação de conferências, pesquisadores/as foram silenciados/as, movimentos de usuários/as de serviços ignorados. A histórica expressão “luta antimanicomial” ganhou contornos altamente atualizados e um sentido de urgência política abissal. Urge um levante pelos direitos das pessoas a atenção integral em saúde mental, álcool e outras drogas, fortemente ameaçados pelo financiamento de políticas e instituições alheias aos contornos da atenção psicossocial e da reforma psiquiátrica brasileira.

A fratura na democracia é, ao cabo, a razão maior que explica como entidades com histórico de violações possam receber financiamento público em políticas de saúde que, em sua lógica e legislação, deveria preconizar a integralidade, a universalidade, a equidade e a base comunitária. Essas instituições não-públicas, são exatamente o oposto: isolacionistas, formatadas e formatadoras, apartadas dos territórios, com práticas de controle de comportamento, não raro com sanções e diferentes tipos de violências, impõem credos e códigos de conduta. Não são serviços do tipo porta aberta, não estão sujeitos à fiscalização, não são conduzidos por servidores/as ou agentes do Estado, não têm equipe mínima ou planos terapêuticos singulares. Muito embora as

principais normativas¹² que balizam o funcionamento dessas instituições vá prever esses elementos, a realidade de suas práticas escancara o quão distantes dos preceitos do SUS estão. Os relatórios de vistorias amiúde apontam denúncias de trabalho forçado, homofobia, controle medicamentoso, participação obrigatória em cultos e rituais religiosos, violação de correspondências, abuso sexual. O financiamento público de instituições dessa natureza não é apenas contrário aos debates no campo da saúde mental, porque fundamentalmente asilar, institucionalizante e violador; mas é também um acinte à própria consolidação do SUS e da RAPS, pois são não-integralizadas, não-territoriais, avessas à universalidade do sistema público de saúde e à singularidade da atenção psicossocial. E isto é ainda particularmente problemático em um contexto em que vigora uma limitação orçamentária, instituída por emenda constitucional, implantada através da famigerada EC 95¹³, que passou a desmontar o orçamento dos serviços públicos, a partir do final do ano de 2016, o ano do Golpe.

Eis as razões pelas quais as atuais mudanças nas políticas públicas de saúde são, também, um ataque à Democracia. Aliás, as expressões “Saúde é democracia” e

¹² Em especial, a já citada Resolução 01/2015 do CONAD; e a RDC 29, da ANVISA. Disponíveis em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32425953/doi-2015-08-28-resolucao-n-1-de-19-de-agosto-de-2015-32425806
https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0029_30_06_2011.html

¹³ A Emenda Constitucional 95 instituiu um Regime Fiscal de congelamento de investimentos públicos por impressionantes 20 anos! Não há medida de restrição fiscal com duração similar, no mundo.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

“Democracia é saúde¹⁴” são heranças do processo histórico de consolidação da noção de saúde como resultado e totalmente correlacionada aos contextos social e econômico, que envolvem a vivência ambiental e política dos sujeitos de forma ativa e atuante, tendo a salvaguarda ou expansão dos direitos como barreira limítrofe. Toda alteração em políticas públicas de cuidado e atenção em saúde que não tangenciem essas balizas é retrocesso e deve ser prontamente denunciado e combatido. Estamos em luta, portanto.

Considerações Finais

Escrever essas considerações finais soa como colocar a rolha na garrafa que levará a sorte de uma mensagem de socorro. Com a devida licença para dramaticidade, é permitido afirmarmos que o campo de políticas públicas de atenção integral a pessoas que usam álcool e outras drogas foi completamente desconfigurado e que uma reação é urgente. Os mais diversos contrassensos estão em pleno vigor. Manicomialistas, eugenistas e higienistas estão à frente das políticas públicas de cuidado em saúde mental, no Brasil. Os recursos foram drenados da rede pública de dispositivos de cuidado para instituições totais, isolacionistas e asilares, bem como para a expansão do financiamento de leitos de internação em hospitais psiquiátricos. A contrarreforma psiquiátrica brasileira atropelou os entendimentos científicos, os debates sobre a expansão da atenção psicossocial e sua rede, extirpou a participação social e trouxe para o centro dos objetivos das políticas o avesso do preconizado em lei e pela história do campo da saúde mental. Assim, o tom aqui não

¹⁴ Expressões que passaram à História a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, em cuja abertura o Sanitarista Sérgio Arouca assim se referiu.

poderia ser outro que não este de denúncia, luta e inconformidade.

Nosso argumento final gira mesmo em torno da compreensão de que tal retrocesso somente se torna possível quando há uma fragilização da própria democracia brasileira. Este enfraquecimento das instituições propiciou a combinação de uma série de diferentes forças e interesses que, articulados, agiram para retromovimentar o campo das políticas públicas em saúde mental e a consolidação da reforma psiquiátrica. Estas forças são o somatório do avanço de parlamentares do espectro ultraconservador, de base religiosa e aproximados das instituições que ofertam vagas, do congelamento de investimentos nos dispositivos públicos, e, ainda, do apoio de instituições médicas ligadas aos hospitais psiquiátricos de longa permanência institucional. Há também que se destacar um aspecto no plano cultural, a ascensão de um ‘humor de época’ fortemente estigmatizador das pessoas que fazem uso de álcool e outras drogas, e que mantém o debate submerso ao plano pretensamente moral. Os desafios da implantação de políticas de atenção integral às pessoas que usam álcool e outras drogas são, portanto, substanciais e espalhados em diferentes frentes.

No momento em que escrevo¹⁵, estão já em curso algumas conferências municipais e regionais de saúde mental, as quais são preparatórias para a etapa nacional, a ocorrer no segundo semestre deste ano de 2022. Este autor esteve presente em algumas destas conferências de âmbito municipal e regional e, embora seja uma percepção pessoal a partir de uma amostra pontual, o campo parece ter reagido e está questionando os retrocessos em voga. O compromisso histórico com a Reforma Psiquiátrica, com o cuidado em liberdade, com a atenção psicossocial e com lógica da redução de danos,

¹⁵ Março de 2022.

parece estar sendo o tom das posições tiradas nas conferências públicas. Ao que tudo indica, há uma clara tendência de contestação e reação do campo, que deve ser confirmada também no cenário da conferência nacional, dadas as diretrizes já definidas na convocação pelo Conselho Nacional de Saúde¹⁶. O fato é que há um esboço de reação e de oposição aos retrocessos e violações aos direitos das pessoas com transtornos mentais e que usam álcool e outras drogas. A luta antimanicomial foi atualizada, adquiriu novos contornos e horizontes e convoca o campo à atuação ativa, política e técnica, em defesa do Sistema Único de Saúde e do Modo de Atenção Psicossocial.

Referências

- Barcelos, K. R., Wandekoken, K. D., Dalbello-Araújo, M. & Quintanilla, B. C. (2021) Normatização das condutas realizadas pelas comunidades terapêuticas. *Revista Saúde Debate*, 45(128), 130-140.
- Brasil (2001). Lei Federal n. 10.216, de 04 de junho de 2001. *Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental*. Ministério da Saúde. Brasília.

¹⁶ O tema central e os eixos da V Conferência Nacional de Saúde foram assim definidos:

Tema Central: “A Política de Saúde Mental como Direito: Pela Defesa do Cuidado em Liberdade, rumo a avanços e garantia dos direitos dos serviços de Atenção Psicossocial no SUS”.

eixo i: cuidado em liberdade como garantia de direito a cidadania.

eixo ii - gestão, financiamento, formação e participação social na garantia de serviços de saúde mental.

eixo iii - política de saúde mental e os princípios do sus: universalidade, integralidade e equidade.

eixo iv - impactos na saúde mental da população e os desafios para o cuidado psicossocial durante e pós-pandemia.

- Brasil. (2002). *Política Nacional Antidrogas*. D.O.U. N. 165, de 27 de agosto de 2002. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional.
- Brasil (2003). *A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas* (2003). Brasília: Ministério da Saúde: Coordenação Nacional de DST e Aids.
- Brasil (2006). Lei Federal 11.343, de 23 de agosto de 2006. *Institui o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas e dá outras providências*. Casa Civil da Presidência da República. Brasília.
- Brasil (2019a). Decreto 9.926 de 19 de julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2019b) Lei 13.840, de 05 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*.
- Costa-Rosa, A. (1996). O Modo Psicossocial: um paradigma das práticas substitutivas ao Modo Asilar. In: AMARANTE, P. (org.). *Ensaio: subjetividade, saúde mental, sociedade*. Rio de Janeiro: Fio Cruz.
- Costa-Rosa, A. (2013). *Atenção Psicossocial Além da Reforma Psiquiátrica: contribuições da Clínica Crítica aos processos de subjetivação na Saúde Coletiva*. São Paulo: Editora Unesp.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2017). *Nota Técnica: Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras*. Brasília: Ipea.
- Farias, É. R. de M. (2020). *Ascensão das Comunidades Terapêuticas e necrose do tecido psicossocial: um estudo em representações sociais*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife.

- Jones, M. (1972). *A Comunidades Terapêutica*. Petrópolis, Vozes.
- Lopes, F. J. O. (2020). *Políticas sobre drogas e a Atenção Psicossocial: desafios em tempos de retrocessos*. Revista Serviço Social em Debate, 3(2). Recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/serv-soc-debate/article/view/4825>.
- Pereira, A. P. D. & Sanchez, Z. M. (2022). *Características dos Programas escolares de Prevenção ao Uso de Drogas no Brasil*. Revista Ciência e Saúde Coletiva (on line), 25(8), 3131-3142.
- Sanchez, Z. M.; Valente, J. Y.; Gusmões, J. D. P.; Ferreira-Junior, V.; Caetano, S. C.; Cogo-Moreira, H. & Andreoni, S. (2021). *Effectiveness of a school-based substance use prevention program taught by police officers in Brazil: Two cluster randomized controlled trials of the PROERD*. International Journal of Drug Policy, Vol.98.

¿Qué es la salud mental?: tensiones y desafíos en su conceptualización

Pamela Grandón Fernández

Desde hace algunas décadas ha venido creciendo el interés en la salud mental. El término se ha popularizado y hoy en día se le suele escuchar en conversaciones cotidianas, acapara titulares en la prensa y en las agendas públicas de los gobiernos. Parece que gran parte de los problemas de los sujetos remiten a una mala salud mental, sin embargo cuando hablamos de salud mental no siempre estamos hablando de lo mismo. Esto es preocupante pues se elaboran planes de salud mental, se gastan recursos y se interviene en la vida de las personas, sin una mirada clara de lo que es y las consecuencias que tiene el uso de sus distintas acepciones.

En este capítulo abordaremos una breve historia del término, sus definiciones y las implicancias que tienen las conceptualizaciones más usadas. Es habitual decir que el lenguaje crea realidades, y en este caso, la salud mental ha generado determinadas formas de entender a las personas y lo que les ocurre en la vida, sobre las que es importante reflexionar.

Aspectos Históricos del Concepto de Salud Mental

La Organización Mundial de la Salud (OMS) se crea oficialmente en 1948, pero ya en 1946 se redacta su constitución (Wu, 2021). En esta se afirmaba, como ya es ampliamente conocido, que la salud es “un estado de completo bienestar, físico, mental y social y no solo la ausencia de enfermedades o dolencias”. Esta fue la primera vez que aparece el concepto de salud mental asociada a un programa sanitario mundial (Wu, 2021). Antes se utilizaba el concepto de higiene mental. Este aparece en el siglo XIX, pero cobra

relevancia de la mano de Clifford Beers con la publicación en 1908 de su libro “Una mente que se encontró a sí misma”, donde cuenta sus experiencias en hospitales psiquiátricos. El libro tiene un gran impacto en la comunidad y se genera un movimiento de higiene mental que tiene como objetivo mejorar los cuidados de las personas con problemas psiquiátricos. Desde lo académico-político se crea un Comité Internacional de Higiene Mental que reúne a países de distintos continentes (Bertolote, 2008).

En 1948, al alero de la naciente OMS se lleva a cabo el primer Congreso Internacional de Salud Mental, que fue organizado por la Asociación Nacional Británica de Higiene Mental. Este congreso marca un hito en la salud mental pues lleva a la creación del comité de expertos en salud mental de la OMS y al reemplazo del Comité Internacional de Higiene Mental por la Federación Mundial de Salud Mental (Bertolote, 2008). La salud mental como concepto se impone al de higiene mental; no obstante durante estos primeros años se usan de manera intercambiable ambos términos, hasta que de manera gradual, la salud mental pasa a ser la terminología dominante en la esfera político-institucional pública y privada.

El lema de este primer congreso fue “Salud mental y ciudadanía mundial” y refleja el espíritu que se le quiso imprimir. El primer director de la OMS, el canadiense Brock Chisholm tuvo la idea de unir el término salud mental con ciudadano del mundo, lo que implicaba, por una parte, la noción de lo común en lo mental entre personas de distintas latitudes, y por la otra, la creencia en que la salud mental podría ayudar a mantener la paz en el mundo mediante la prevención de conflictos a través del ejercicio de la ciudadanía (Wu, 2021). De alguna manera, detrás está el supuesto de que los conflictos, como las guerras, pueden estar asociados con la salud mental. No hay que olvidar que la Organización de Naciones Unidas (ONU), a la que pertenece la OMS, posterior a la segunda guerra mundial estuvo centrada en la

pacificación y rehabilitación económica. En este contexto, la OMS debía tributar a estos fines y la naciente salud mental también. Es decir, primó una aproximación política enmarcada en la experiencia de la guerra.

No obstante este acercamiento, en este congreso también estuvo presente una aproximación pragmática a lo mental anclada en el movimiento de higiene mental de EEUU, sin embargo la mirada política prevaleció, lo que implicó el reemplazo del término de higiene mental por el de salud mental. Esto se vió reflejado en la creación del Instituto Nacional de Salud Mental en 1949 en EEUU (National Institutes of Health [NIH], 2021).

Esta visión política buscó entender los trastornos mentales de manera internacional, lo que se operacionalizó en estudios epidemiológicos que permitiesen una clasificación mundial de aquellos. También se quería determinar por qué ciertas personas tienen mayor riesgo de padecerlos por lo que se trabajó en establecer factores de estrés y de riesgo de estos trastornos. Finalmente hubo una gran preocupación por los efectos causados por la guerra en las personas.

El concepto de salud mental tiene una herencia que ha dejado sus marcas hasta hoy. Por una parte tenemos el movimiento de higiene mental que estaba centrado en brindar una atención de salud adecuada y humana, dejando atrás abusos y malos tratos. De este movimiento hereda la preocupación por el cuidado de las personas con diagnóstico psiquiátrico, con las implicancias en tecnificación y derechos humanos que esto conlleva. Por otra parte, y de manera prominente, la salud mental sirve a fines político-sociales ligados a un contexto socio-histórico. De esta perspectiva hereda la plasticidad de servir a afianzar los valores sociales del contexto. Estas miradas se han ido enriqueciendo con el tiempo y han dado lugar a distintas conceptualizaciones de salud mental, sin embargo el trazo de sus orígenes permanece como un legado no siempre manifiesto.

Conceptualizaciones de la salud mental

Existen distintas definiciones de salud mental, lo que ha llevado a considerarla como un concepto polisémico (Bhugra et al., 2013; Galderisi et al., 2015; Macaya et al., 2018). La falta de consenso sobre el término tiene implicaciones prácticas pues acciones, intervenciones e investigaciones pueden estar supeditadas a distintas perspectivas, lo que genera contradicciones, dificulta su comparación y en definitiva obstaculiza sus objetivos.

A continuación revisaremos algunas de las principales conceptualizaciones sobre la salud mental partiendo por la que realiza la OMS.

En el Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013–2020, la OMS define la salud mental como “un estado de bienestar en el que el individuo realiza sus capacidades, supera el estrés normal de la vida, trabaja de forma productiva y fructífera, y aporta algo a su comunidad” (OMS, 2013, p.9). En esta definición destacan varios aspectos. En primer lugar, el hecho de considerarla un estado le da un carácter más bien fijo antes que dinámico, lo que acerca esta definición a una mirada más dicotómica que procesual. Se tiene o no se tiene salud mental. Esta forma de entender la salud desesperanza a aquellos que presentan sufrimiento subjetivo, pues les hace más duro el camino de la recuperación en tanto los deja fuera del polo ideal de la salud (Sanhueza, 2020).

Siguiendo esta línea, hay una mirada utópica de la salud mental: esta es concebida como un prototipo a alcanzar. Si hacemos el ejercicio de evaluarnos de acuerdo a esta conceptualización nos daremos cuenta que la gran mayoría de las personas no llegamos a los estándares que plantea. Este segundo punto nos lleva a pensar que la definición de la OMS está fuertemente influida por valores sociales que a su vez responden a un contexto socio-político. Sigamos la pista a este planteamiento. En 1950 la OMS

realiza su primera definición de salud mental, en esta destaca la idea de armonía al interior del sujeto (control de instintos potencialmente conflictivos) y entre el sujeto y su entorno, de tal forma de contribuir de manera constructiva a este (OMS, 1950). Esta definición más que responder a lineamientos científico-técnicos, responde al contexto de post guerra, donde, como ya hemos señalado se buscaba trabajar por la paz, esta se alzaba como un valor que orientaba la vida social (Lopera, 2015).

En tercer lugar, la definición actual de la OMS comparte con la primigenia conceptualización el énfasis en las capacidades de las personas, en el equilibrio y en la contribución del sujeto a la vida social. La salud mental es vista de manera positiva asociándola a las capacidades y desarrollo de potencialidades en las personas (Gilmour, 2014; Muñoz et al., 2016). Esta visión del término recibió influencia de la psicóloga Marie Jahoda quien en 1958 publicó una sistematización de salud mental positiva (Jahoda, 1958). En esta propone que la salud mental incluye las actitudes hacia sí mismo, el crecimiento y autoactualización, la autonomía, la percepción de la realidad, el dominio del entorno y la integración. Estos criterios están anclados a los valores culturales de EEUU, donde la meritocracia lleva a una búsqueda de la superación del sujeto y donde el individuo se alza por sobre el colectivo (Galderisi et al., 2015). En esta perspectiva positiva la salud mental es considerada como un estado de homeostasis interno del sujeto, y del sujeto con su entorno, en la medida que está en paz consigo mismo y goza de bienestar, tiene un funcionamiento apropiado y busca satisfacer sus necesidades en un alto nivel, es decir interacciona adecuadamente con su ambiente (Muñoz et al., 2016). La idea de equilibrio es heredera de la biología, específicamente de la fisiología que aboga por el balance (estabilidad) entre un organismo y su medio; esta idea es central en la teoría general de sistemas acuñada por el biólogo

Ludwig von Bertalanffy, que posteriormente se expandió, entre otras disciplinas científicas, a las ciencias sociales.

Curiosamente, la definición oficial de salud mental de la OMS no siempre es usada en documentos de políticas públicas de la propia institución, además cuando se utiliza, habitualmente se la termina homologando a la ausencia de trastornos mentales (Lopera, 2015). Esto nos lleva a una de las conceptualizaciones más frecuentes de la salud mental: la biomédica. Desde esta perspectiva la salud mental es la contracara de los desórdenes mentales, los que pasan a ser el eje del concepto. Tener salud mental es no tener un diagnóstico psiquiátrico (Bhugra et al., 2013; Restrepo & Jaramillo, 2012). Este enfoque entiende que los trastornos mentales, vistos como enfermedades, se deben a una disfunción del cerebro y por tanto tienen la misma naturaleza que las enfermedades físicas (Deacon, 2013). Su tratamiento se basa en un adecuado diagnóstico y prescripción farmacológica. Esta comprensión de los trastornos mentales es la dominante, si bien se aboga por una mirada más psicosocial con acento en los determinantes sociales, en la práctica las intervenciones y recursos están puestos, fundamentalmente, en lo médico-sanitario (Whitaker, 2011).

La salud mental y los trastornos mentales también pueden ser vistos como un continuum salud-enfermedad. Desde esta posición la ausencia de un desorden psiquiátrico no implica tener salud mental y por el contrario tener un trastorno mental no significa que no se posea salud mental. La salud mental sería una combinación de sentimientos de bienestar y funcionamiento adecuado en la vida (Fusar-Poli, 2020; Gilmour, 2014; Keyes, 2002).

En línea con lo anterior, hallamos otra de las conceptualizaciones de la salud mental, que por cierto considera la definición de la OMS, y que es la centrada en el bienestar del sujeto y el desarrollo de sus capacidades. Esta perspectiva está influida por lo que se conoce como bienestar hedónico y eudaimónico. El primero también se conoce como

bienestar subjetivo y se refiere al grado de satisfacción con la vida que tiene una persona derivado de una evaluación subjetiva de la misma (Snyder & López, 2002). El segundo se denomina también como bienestar psicológico, deriva del humanismo en psicología y está ligado a vivir de acuerdo con el verdadero yo que cada persona tiene, es decir ser congruente consigo mismo y centrarse en la autorrealización (Ryan & Deci, 2001). Este tipo de bienestar abarca la autonomía, la autoaceptación, las relaciones positivas con otras personas, el dominio del entorno, tener un propósito en la vida y crecer como persona (Ryff & Keyes, 1995).

Esta forma de entender la salud mental es una de las más usadas por especialistas en el área. Vaillant (2012), analizó siete modelos de salud mental, de los cuales cinco tienen relación con esta conceptualización: fortalezas y capacidades en la persona; presencia de emociones positivas, enfocadas en otros como el amor, pero también en uno mismo como el sentido de maestría y autoconfianza; alta inteligencia emocional, es decir ser consciente de las propias emociones y expresarlas apropiadamente en su entorno; logro de bienestar subjetivo, entendido como alcanzar la felicidad; y resiliencia, lo que implica el uso de mecanismos de afrontamiento adaptativos para hacer frente al estrés. Estos mecanismos se basan en el apoyo social y en estrategias cognitivo-conductuales que aumentan el sentido de competencia ante el mundo. Los otros dos modelos son el de salud-enfermedad (biomédico) y la salud mental entendida como la madurez que una persona alcanza en el curso de su vida.

A resultados similares llegó Fusar-Poli et al. (2020), en una revisión sobre lo que es tener una buena salud mental. Los focos de algunas de las principales definiciones son el aumento de capacidades, competencias, resiliencia, bienestar, y un ambiente que permita un estilo de vida saludable.

Desde esta comprensión la salud mental pasa a ser lo mismo que el bienestar (Muñoz et al., 2016). Lo que no está

exento de complicaciones, la falta de especificidad de un concepto dificulta su operacionalización y evaluación. Además, como ya hemos dicho, hay distintas conceptualizaciones de bienestar, a las anteriores podríamos agregar la de bienestar social que es introducida por Keyes, lo que problematiza aún más su uso.

En relación con esta visión se ha propuesto que la salud mental busca el bienestar de la población en su conjunto. Esta idea ha derivado en dos conceptualizaciones. En la primera, la salud mental corresponde a un campo disciplinar, más práctico que conceptual, dentro de la salud pública (Miranda, 2018). En este se aplica la psiquiatría a grupos y comunidades a través de, principalmente, la organización y estructura de los servicios sanitarios (Bertolote, 2008). Por recomendaciones de la OMS estos servicios deben estar en el territorio donde residen los usuarios, integrados a los servicios de salud general y contar con equipos multidisciplinarios. Como están tan ligados a la psiquiatría, pero con un espíritu nuevo, en la jerga cotidiana se conocen como servicios de psiquiatría ambulatoria, servicios de psiquiatría comunitaria, servicios de psiquiatría y salud mental, servicios de salud mental comunitaria o simplemente salud mental. Lo común en ellos es que con mayor o menor énfasis hacen un abordaje psiquiátrico, ligado a lo biomédico, del sufrimiento psíquico con un barniz social. Por tanto, cuando se habla de salud mental desde esta vereda se alude a servicios de salud.

Desde la segunda perspectiva buscar el bienestar de la población sobrepasa con creces lo sanitario y se liga a las distintas esferas de la vida social. La salud, y en este caso la salud mental, están determinadas por las condiciones de vida de las personas, lo que se conoce como determinantes sociales de la salud. Por tanto, para tener una buena salud mental la sociedad debe tener ciertas condiciones sociales y económicas. El contexto social donde viven los sujetos condiciona sus modos y estilos de vida, lo que a su vez influye en su bienestar/sufrimiento psíquico (Galende, 2015). Por tanto,

desde este enfoque lo mental está profundamente ligado a lo social, particularmente a las condiciones socioeconómicas, culturales y medioambientales en que viven las personas. La constitución intrapsíquica está supeditada a las circunstancias materiales, es decir es consecuencia de ellas.

Esta conceptualización fue propugnada por los movimientos antipsiquiátricos que criticaron la medicalización, la normalidad como regulador social y el enfoque individual y patologizante de la psiquiatría (Desviat, 2020; Restrepo & Jaramillo, 2012).

Esta visión de la salud mental tiene un carácter político, emancipador de las condiciones sociales que atentan contra la dignidad de las personas y se intersecta con el enfoque de derechos. Este apunta a establecer relaciones humanas basadas en el reconocimiento y respeto mutuo, lo que implica que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de las personas y comunidades, constituye una obligación jurídica y social (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

Las recomendaciones que la OMS hace sobre la salud mental en el mundo, están centradas en los determinantes sociales de la salud y en el enfoque de derechos (Lopera, 2014), lo que muestra con claridad el carácter político-social de estos planteamientos. Se sugieren acciones políticas para reducir la exclusión, discriminación y estigma en salud mental. No obstante esta perspectiva, estos mismos documentos suelen contener una comprensión de la salud mental como ausencia de trastornos mentales, haciendo de ellos el eje de la atención en salud mental (Lopera, 2014; OMS, 2013). Aunque desde el punto de vista conceptual se tenga claridad en el rol que juega lo social en el sufrimiento psíquico, en la práctica se continúa operando desde un modelo biomédico. En Chile, el Plan de Salud mental 2017-2025 (los planes anteriores eran de “Psiquiatría y Salud Mental”, lo que da cuenta de los énfasis) recoge esta mirada social de la salud mental (Ministerio de Salud de Chile [MINSAL], 2017), sin embargo en los servicios

de salud mental lo central es el diagnóstico psiquiátrico sobre el que se monta tanto el financiamiento como las intervenciones (Cea-Madrid, 2020), y las acciones promocionales en salud mental están aún lejos de ser implementadas.

La crítica al hospital psiquiátrico defendida por la anti psiquiatría llevó a un proceso de desinstitucionalización y reforma psiquiátrica, como es bien sabido. En este proceso se generó una reestructuración de los servicios psiquiátricos, acercándolos a la comunidad (Galende, 2008). Esta vertiente colocó el apelativo de comunitaria a la salud mental, lo que se conoce actualmente como Salud Mental Comunitaria. Esta es la integración de la salud mental entendida como campo disciplinar de la salud pública, con todo el énfasis en los servicios de salud que ya hemos comentado, y como derivada del contexto económico-social, con un fuerte componente ético (Desviat, 2020). Todavía uno de los principales énfasis de la salud mental, y particularmente en su vertiente comunitaria, es mejorar la atención y cuidados de las personas con diagnósticos psiquiátricos, y erradicar los abusos y discriminación de la que son objeto (Bertolote, 2008). No obstante los avances en términos de generación de políticas sanitarias en esta línea, la salud mental comunitaria presenta contradicciones de origen, ancladas a un ejercicio profesional más ligado a lo biomédico que a lo psicosocial. Esto genera tensiones en el personal de salud, que posee un discurso sobre lo que es la salud mental dissociado de su práctica (Jara-Ogueda et al., 2022).

Esta variedad de conceptualizaciones sobre la salud mental están presentes en los distintos ámbitos donde se alude a ella. Manwell y colaboradores (2015), realizaron una investigación sobre las distintas acepciones del término salud mental. Preguntaron a un grupo de expertos en el área de ocho países. Encontraron que no había consenso sobre las definiciones, sin embargo había acuerdo sobre algunos de sus componentes: capacidades de las personas para interactuar en

sociedad, experiencia de bienestar subjetivo, conexión social a través del ejercicio de roles valorados socialmente. También los participantes señalaron que la definición debería incluir una perspectiva socio-económica, de derechos humanos y ecosistémica. Los investigadores indican que cuando se consultó sobre lo que contenía la definición de salud mental, las personas respondían con lo que debía tener, lo que muestra la tensión no resuelta entre lo descriptivo más ligado a lo técnico-conceptual y lo prescriptivo más asociado a lo moral (Manwell et al., 2015).

En resumen cuando hablamos de salud mental podemos hacer referencia a los trastornos mentales, a las capacidades de las personas para vivir en sociedad, a los servicios de salud mental y a las condiciones sociales necesarias para alcanzarla, es decir a una variedad de fenómenos. Las distintas vertientes en su origen, ha implicado que no haya una ontología, epistemología, ni metodología común. De acuerdo a Galende (2008), el problema de base es que no hay un campo teórico propio de la salud mental, lo que ha hecho que este enfoque se instale en los fundamentos del modelo psiquiátrico, de ahí el cruce de prácticas y la hibridación actual. Esto genera una dispersión de criterios de atención, fundados en distintas disciplinas

Implicaciones de las Conceptualizaciones de Salud Mental

En este último apartado me referiré a las implicancias que tiene el uso de las conceptualizaciones de salud mental más utilizadas: la biomédica, la de bienestar y desarrollo de capacidades y la centrada en los determinantes sociales de la salud. No me referiré a la definición de la OMS, pues como ya hemos visto, incluye aspectos de estas acepciones.

La Salud Mental como ausencia de enfermedad: la conceptualización biomédica.

Desde esta perspectiva la salud mental se homologa a los diagnósticos psiquiátricos, por tanto se entiende como un déficit. Cuando hablamos de salud mental aludimos a problemas o trastornos mentales que requieren la atención de un especialista, sea este psiquiatra, psicólogo u otro del campo psi. Esta es una mirada desde la patología, de aquello que hay que reparar. Con esto no quiero negar el sufrimiento humano, este existe y es real, el punto es qué lo está generando actualmente. El dolor causado por acontecimientos como la muerte de un ser querido, dificultades económicas, laborales, de pareja, u otras, junto al malestar que nace de las frustraciones y preocupaciones propias de la vida, es percibido como anormal, es decir desviado, lo que patologiza la vida cotidiana y genera sobre diagnóstico psiquiátrico (Cova, 2020; Frances, 2014). En EEUU entre los años 2017 y 2018 el 19% de los adultos experimentaron un trastorno mental, lo que supone un aumento de 1.5 millones de personas con trastornos mentales respecto al año anterior (Reinert et al., 2021).

La psiquiatrización de la vida es la abdicación del poder personal para enfrentar los desafíos y problemas que impone el devenir diario, necesitamos de un especialista para navegar por este mundo (Menéndez, 1979). Esta perspectiva alienta la construcción de un sujeto frágil, desempoderado, es decir “infantilizado”. En esta conceptualización el cuerpo, nuestra biología, da origen a los problemas/trastornos. Como Galende (2008), ha dicho, la dificultad de este planteamiento es que confunde el sustrato en que se da la vida psíquica con su causa. A pesar de los múltiples recursos que se han gastado en investigaciones que establezcan los procesos neurobiológicos que están a la base de los trastornos mentales, los resultados no son concluyentes (Lieberman, 2015).

Otra de las implicancias de esta perspectiva es que las categorías diagnósticas se usan para describir problemas de otros ámbitos como el social. Si la falta de empleo, la discriminación social o la violencia generan ansiedad, es más

funcional tratar esta que modificar los procesos sociales que están a la base de estos problemas. Este traspaso de problemas sociales a la esfera mental por una parte los individualiza, con lo que hace recaer la responsabilidad en el sujeto, pero por otra parte, al estar anclados a lo biológico, exime al sujeto de culpa, con lo que se genera un mensaje doble vinculante: eres responsable, pero a la vez tu sufrimiento psíquico no está bajo tu control.

El uso de categorías diagnósticas descontextualiza el sufrimiento humano de los procesos biográficos y socio-históricos. Esto tiene importantes consecuencias pues las respuestas que se dan a los problemas dependen de cómo estos se han definido; si definimos el sufrimiento psíquico como algo individual y biomédico, entonces las soluciones irán por la medicalización y no por cambios político-sociales (Conrad & Barker, 2010). La medicalización, es decir la apropiación de lo social por la medicina, ha traído de la mano el uso de psicofármacos, lo que durante las últimas décadas ha aumentado de manera alarmante (Whitaker, 2011). En los adultos estadounidenses entre 2001 y 2010 su uso aumentó en un 22% (Smith, 2012). Los medicamentos como estrategia de intervención central reflejan la creencia en la alienación de lo psicosocial del sufrimiento humano.

Finalmente, entender la salud desde los diagnósticos psiquiátricos ha traído un lenguaje psiquiatrizante y psicologizante que se ha incorporado al léxico cotidiano. Si una persona cambia de humor es porque “es bipolar”, si tiene pena es que “está depre”, si está preocupada es porque “está ansiosa”, si le cuesta interactuar con otros es porque tiene “fobia social” y así podríamos seguir. El problema de todo esto es que el lenguaje de salud mental es usado para leer lo que nos sucede, es decir se transforma en el lente desde el que interpretamos nuestros procesos subjetivos. El lenguaje construye realidades porque actúa de manera prescriptiva, contribuye a establecer aquello a lo que se refiere. En este caso al utilizar estas categorías para significar lo que nos ocurre,

termina agravando nuestro sufrimiento, pues pasa de ser un aspecto de la vida con el que tenemos que lidiar a un trastorno que indica que algo en nosotros debe ser reparado y que necesitamos ayuda profesional.

La Salud Mental como Desarrollo de Capacidades: la Conceptualización del Bienestar Individual

Desde esta perspectiva, como ya hemos visto, la salud mental se entiende como el desarrollo de capacidades en las personas ligadas al bienestar subjetivo y psicológico. Esta mirada de la salud mental tiene una tensión de base: su comprensión del sufrimiento.

La modernidad se construye con la idea de vencer el sufrimiento humano, de alcanzar la felicidad y el progreso. Se cree que el sufrimiento es evitable, se ha pasado de la resignación a la idea que se puede hacer algo para no vivirlo, la voluntad humana puede doblegarlo, el sujeto se alza como autoridad última (Lipovetsky, 2015). Aunque ya en el siglo XVIII surge la idea de la búsqueda de la felicidad y el placer no es hasta el advenimiento de la sociedad capitalista de consumo que esto se va haciendo posible. Desde mediados del siglo pasado el consumo comienza a crecer, se busca que las personas hagan menos esfuerzos en la vida cotidiana (para esto se desarrollan artefactos eléctricos), se busca el confort individual.

Se enfatiza el hedonismo y la satisfacción inmediata, con lo que las ideas de metas colectivas, austeridad y sacrificio son desacreditadas (Lipovetsky, 2015). En el capitalismo consumista la seducción se basa en el placer, la diversión, el eros y la negación del dolor. La felicidad surge como un mandato social, las personas no debemos sufrir, debemos estar siempre felices, la felicidad es nuestro objetivo vital (Han, 2016). Estamos transitando de una sociedad biopolítica, donde la medicina adquiere un carácter central en la

regulación de la conducta humana, a una sociedad psicopolítica, donde la psique es la herramienta central de control social.

En la sociedad biopolítica lo central es la mano de obra, pues esta permite la producción de bienes materiales que llevan al crecimiento económico, por tanto hay que cuidar el cuerpo. La medicina se impone al sujeto como acto de autoridad, se genera una normalización disciplinaria (Foucault, 1999). La sociedad psicopolítica, en tanto, se asienta sobre un capitalismo basado principalmente en la generación de bienes inmateriales (al alero de las nuevas tecnologías), por consiguiente la mente humana adquiere un papel preponderante. Se requiere optimizar las capacidades mentales para la producción económica. En este contexto, lo “psi” adquiere dimensiones nuevas (más allá de lo psiquiatrizante), particularmente la psicología que está desbocada, ha salido de su carril e inunda la vida social. Funciones sociales que realizábamos de manera natural han sido psicologizadas y requieren el apoyo de especialistas. Ejemplo de ello son el ejercicio de la parentalidad, los hábitos de estudio, los procesos de duelo, el ingreso a la vida universitaria, etc. La psicología es la panacea de turno para el ajuste social; se desarrollan programas psicológicos que permitan el ejercicio de estas funciones, es decir se tecnifica lo mental. Esto lleva a fijar estándares sobre lo que debe y no debe hacerse como padre, estudiante, hijo, etc. Quienes se salen de estos patrones pasan a ser no solo incompetentes, sino también inmorales, en la medida que no se adecuan a los modelos con los que se evalúa la vida social. Esta colonización psicológica ha pasado contrabandeada en medio de un discurso del bienestar y la salud mental.

La valoración del sufrimiento como indeseable y de su contracara la felicidad como norte exclusivo, junto a esta potenciación de lo psicológico, tiene al menos dos implicancias importantes:

En primer lugar, lleva a la construcción de un sujeto autocentrado, que está permanentemente autoescrutándose, buscando si se conoce lo suficiente así mismo, si se está desarrollando como persona, si está viviendo en el presente y dejándose fluir, si está sintiendo como debe, etc. Esto ha llevado, por una parte, a un ya consolidado mercado de terapias de mejoramiento personal de todo tipo (coaching, mindfulness, flores de Bach, entre muchas otras), y por la otra, a la generación de individuos narcisistas, bajo la chapa de seguros y autónomos; personas decididas a vivir su vida y experiencias nuevas, empoderadas, libres de ataduras y prohibiciones simbólicas de diversa clase (Zizek, 2012). No obstante, este narcisismo no es sino una nueva forma de dependencia que nos conmina a estar buscando la aprobación social, pues debajo de esta pseudo autoestima se esconde un egocentrismo inseguro (Wilkinson & Pickett, 2009).

En este contexto, nuestras particularidades pasan a ser vistas como debilidades y errores. Es como si nos miráramos a través de un lente con un gran aumento donde todas las imperfecciones se vuelven monstruosas y deben ser corregidas, habitualmente mediante terapia. El sufrimiento psíquico se transforma en una barrera para el desarrollo económico y por ende para los procesos sociales que lo acompañan.

En segundo lugar, esta cultura de la felicidad, con su negación y evitación del sufrimiento, lleva paradójicamente, a la construcción de un sujeto frágil, temeroso de afrontar la vida y sus desafíos. Como dice Byung-Chul Han (2016), la vida humana sin dolor no es vida, el alma y la profundidad están constituidas por el dolor.

Esta conceptualización de la salud mental es hija de nuestros tiempos y va modelando un sujeto vulnerable, infantil, necesitado de cuidados, lo que a su vez va atrofiando las capacidades adaptativas y recursos de las personas, volviéndose contraproduktiva, como diría Illich (1976).

La Salud Mental Centrada en los Determinantes Sociales: la Conceptualización Político-Social

Como ya hemos mencionado, desde esta perspectiva la salud mental está sometida a las condiciones socio-materiales en que viven las personas.

Esta conceptualización contiene una fuerte crítica a las perspectivas más individuales y descontextualizadas del sufrimiento psíquico. No obstante, su principal dificultad estriba en que no establece qué es la salud mental realmente. Esta acepción determina las circunstancias en las que se da una buena salud mental, más que la salud mental misma, la que queda reducida al desarrollo de capacidades y competencias en las personas, es decir a su definición ligada al bienestar, solo que este pasa por lo social.

La segunda implicancia de esta conceptualización está dada por supeditar lo intrapsíquico a lo social, esto minimiza la capacidad de agencia de las personas. Los seres humanos somos entes activos, tenemos la capacidad de procesar y significar el entorno personal y social, lo que nos lleva a evaluar nuestro bienestar en un sentido u otro. Colocar el bienestar, fundamentalmente afuera, en lo político-social, puede ser una buena estrategia para fomentar mejoras sociales, pero tiene la contracara de situar a las personas en posición de “demandantes”; el control sobre la propia vida se ejerce principalmente por exigir a otros, se terceriza, lo que deja a los sujetos con menos herramientas personales para hacerse cargo de cambios en su vida.

Finalmente, este entendimiento de la salud mental ha sido y es utilizado para favorecer transformaciones político-sociales propugnadas por sectores progresistas (Miranda, 2018). Estos cambios se basan en los valores e ideas dominantes de buena parte de la sociedad, con lo que el concepto de salud mental termina respondiendo a ideologías hegemónicas. Aquí hay un riesgo pues estas ideologías van modificándose de acuerdo al contexto histórico-cultural,

promoviendo un determinado tipo de sujeto, que en estos tiempos, y tal como hemos dicho, debe ser una persona feliz ante todo y todos. Es decir la instrumentalización del término puede favorecer un sistema político-social que termine, como es el caso actual, en la subjetivación de personas narcisistas, consumistas y dependientes.

A partir de lo expuesto cabe preguntarse cuánto está contribuyendo el concepto de salud mental a que las personas en comunidad podamos llevar una vida con sentido. Tal vez sería mejor repensarlo o reemplazarlo por otras acepciones que sean más específicas de lo que queremos favorecer como sociedad, pues actualmente es un término “paragua” o como diríamos popularmente “una bolsa de gatos” donde tras buenas ideas e intenciones se camuflan viejas ideas y prácticas que contribuyen a conformar y mantener el sufrimiento humano.

Referencias

- Bertolote, J. M. (2008). The roots of the concept of mental health. *World Psychiatry*, 7(2), 113-116.
- Bhugra, D., Till, A., & Sartorius, N. (2013). What is mental health? *International Journal of Social Psychiatry*, 59(1), 3-4. <https://doi.org/10.1177/0020764012463315>
- Cea-Madrid, J. C. (2020). Gasto público en prestaciones hospitalarias y extrahospitalarias en el modelo de salud mental comunitaria en Chile. *Saúde e Sociedade*, 29(3), 1-13. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190893>
- Conrad, P. & Barker, K. K. (2011). The social construction of illness: key insights and policy implications. *Journal of Health and Social Behavior*, 51 (1, Suppl), S67-S79.
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud*

física y mental: informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/HRC/41/34). Asamblea General de las Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/3803412/files/A_HRC_41_34-ES.pdf?ln=es

Cova, F., Rovengno, C., Saldivia, S., Novoa, C., & Grandón, P. (2020). Psychiatric epidemiology, conceptualisation of mental disorders and psychopathologisation: a critical analysis. *Cogent Psychology*, 7 (1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/23311908.2020.1847384>

Deacon B. J. (2013). The biomedical model of mental disorder: a critical analysis of its validity, utility, and effects on psychotherapy research. *Clinical psychology review*, 33(7), 846–861. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2012.09.007>

Desviat, M. (2020). Evolución histórica de la atención a la salud mental: hitos esenciales en la construcción del discurso de la salud mental comunitaria. *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 75, 17-45.

Foucault, M. (1999). ¿Crisis de la medicina o crisis de la antimedicina? En M. Foucault, *Estrategias de poder* (pp. 343-363). Paidós.

Frances, A. (2014). *¿Somos todos enfermos mentales? Manifiesto contra los abusos de la psiquiatría*. Ariel.

Fusar-Poli, P., Salazar de Pablo, G., De Micheli, A., Nieman, D. H., Correll, C. U., Kessing, L. V., Pfennig, A., Bechdolf, A., Borgwardt, S., Arango, C., & Van Amelsvoort, T. (2020). What is good mental health? A scoping review. *European Neuropsychopharmacology*, 31, 33-46. <https://doi.org/10.1016/j.euroneuro.2019.12.105>

- Galderisi, S., Heinz, A., Kastrup, M., Beezhold, J., & Sartorius, N. (2015). Toward a new definition of mental health. *World Psychiatry*, 14(2), 231-233. <https://doi.org/10.1002/wps.20231>
- Galende, E. (2008). *Psicofármacos y salud mental. La ilusión de no ser*. Lugar editorial.
- Galende, E. (2015). *Conocimientos y prácticas de salud mental*. Lugar editorial.
- Gilmour, H. (2014). Positive mental health and mental illness. *Health Reports*, 25(9), 3-9.
- Han, B. C. (2016). *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder.
- Illich, I. (1976). *Némesis médica. La expropiación de la salud*. Pantheon Books.
- Jahoda, M. (1958). *Current concepts of positive mental health*. Basis Books.
- Jara-Ogueda, R., Leyton, D. & Grandón, P. (2022). Stigmatization of people diagnosed with a mental disorder in secondary mental health centers in Chile: an ethnographic study. *Journal of Community Psychology*, <https://doi.org/10.1002/jcop.22838>
- Keyes, C. M. (2002). The mental health continuum: from languishing to flourishing in life. *Journal of Health and Social Research*, 43(2), 207-222. <https://doi.org/10.2307/3090197>
- Lipovetsky, G. (2015). *De la ligereza*. Anagrama.
- Lopera, J. D. (2015). El concepto de salud mental en algunos instrumentos de políticas públicas de la Organización Mundial de la Salud. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 32(1, suppl), S11-S20.

- Macaya, X. C., Pihan, R., & Parada, B. (2018). Evolución del constructo de salud mental desde lo multidisciplinario. *Humanidades médicas*, 18(2), 215-232.
- Manwell, L. A., Barbic, S. P., Roberts, K., Durisko, Z., Lee, C., Ware, E., & McKenzie, K. (2015). What is mental health? Evidence towards a new definition from a mixed methods multidisciplinary international survey. *BMJ Open*, 5(6), 1-11. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2014-007079>
- Menéndez, E. (1979). Enfermedad mental: psiquiatrización, etiquetamiento y estructura social. En E. Menéndez (Ed.), *Cura y control social, la apropiación de lo social por la práctica psiquiátrica* (pp. 13-58). Nueva Imagen.
- Ministerio de Salud de Chile. (2017). *Plan nacional de salud mental 2017-2025*. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/12/PDF-PLAN-NACIONAL-SALUD-MENTAL-2017-A-2025.-7-dic-2017.pdf>
- Miranda, G. (2018). ¿De qué hablamos cuando hablamos de salud mental? *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(83), 86-95.
- Muñoz, C. O., Restrepo, D. A., & Cardona, D. (2016). Construcción del concepto de salud mental positiva: revisión sistemática. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 39(3), 166-173.
- National Institutes of Health. (2021). *National Institute of Mental Health (NIMH)*. <https://www.nih.gov/about-nih/what-we-do/nih-almanac/national-institute-mental-health-nimh>
- Organización Mundial de la Salud. (1950). *Comité de expertos en higiene mental: Informe de la segunda reunión* (n.º 31). <https://apps.who.int/iris/handle/10665/38043>

- Organización Mundial de la Salud. (2013). *Plan de acción integral sobre salud mental 2013–2020*.
- Reinert, M., Fritze, D., & Nguyen, T. (2021). *The state of mental health in America 2022*. Mental Health America.
<https://mhanational.org/sites/default/files/2022%20State%20of%20Mental%20Health%20in%20America.pdf>
- Restrepo, D. A., & Jaramillo, J. C. (2012). Concepciones de salud mental en el campo de la salud pública. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), 202-211.
- Ryan, R., & Deci, E. (2001). On happiness and human potentials: a review of research on hedonic and eudaimonic well-being. *Annual Review of Psychology*, 52(1), 141-166.
- Ryff, C. D., & Keyes, C. L. (1995). The structure of psychological well-being revisited. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69(4), 719–727. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.69.4.719>
- Sanhueza, M. (2020). *Teoría de la locura: acercamiento racional a la comprensión del sufrimiento subjetivo*.
- Snyder, C., & Lopez, S. (Eds.). (2002). *Handbook of positive psychology*. Oxford University Press.
- Vaillant, G. E. (2012). Positive mental health: is there a cross-cultural definition? *World Psychiatry*, 11(2), 93-99.
- Whitaker. R. (2011). Anatomía de una epidemia: *medicamentos psiquiátricos y el asombroso aumento de las enfermedades mentales*. Capitán Swing.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). ¿Cómo la desigualdad se mete bajo la piel? En R. Wilkinson & K. Pickett, *Desigualdad: Un análisis de la (in) felicidad colectiva* (pp. 51-65). Turner.

Wu, H. Y. J. (2021). *Mad by the millions: mental disorders and the early years of the World Health Organization*. MIT Press.

Zizek, S. (2012). *En defensa de la intolerancia*. Sequitur.

**Psicologia e Políticas Públicas
Ambientais**

Cidade e Infância: Aportes da Psicologia Ambiental para as Políticas Públicas de Acessibilidade e Apropriação do Espaço Urbano pelas Crianças

**Ana Paula Soares da Silva
Juliana Bezzon da Silva**

A Relação Criança-Cidade: Provocações para a Psicologia

Tomar como objeto de conhecimento a relação entre criança, cidade e políticas públicas requer, necessariamente, promover deslocamentos e movimentos na intersecção dos campos de estudos da infância e estudos urbanos.

Em algumas vertentes dos chamados novos estudos da infância, ela é tratada não apenas como uma categoria social e histórica, mas também estrutural. Seguindo essas vertentes, Rosemberg e Mariano (2010) chamam a atenção para o lugar que as crianças ocupam na estrutura social, uma vez que diversos serviços e produtos organizam-se em torno da infância. A educação, as atividades de lazer e cultura, a produção de mercadorias e brinquedos específicos para as crianças constituem e estruturam um conjunto bastante expressivo de oferta de postos de trabalho e materiais que mobilizam dinâmicas socioculturais, econômicas e políticas em torno da infância. As autoras utilizam a palavra hecatombe para nos fazer pensar sobre os impactos que ocorreriam na estrutura social caso os serviços para a infância cessassem de um dia para o outro.

A imagem deste impacto explicita a relação orgânica entre infância e a construção de equipamentos e estruturas sociais das cidades ocidentais industrializadas, em suas dimensões materiais e simbólicas; ao serem criadas as cidades, foram também constituídos os espaços e os tempos próprios das infâncias, circunscrevendo (im)possibilidades de

ser criança e de viver a infância. As instituições foram priorizadas como espaços de educação e cuidado das crianças, desde o início da época moderna, acompanhando a especialização dos espaços da cidade e as lógicas de urbanização e industrialização (Tonucci, 2020). A história de construção social da infância acontece, portanto, atrelada e dependente da história de constituição das cidades.

Na Psicologia, esses dois domínios de conhecimento tiveram, contudo, tratamentos e interesses independentes, abordados nas suas subáreas de Psicologia do Desenvolvimento e de Psicologia Ambiental. Algumas análises, embora minoritárias, miraram suas lentes para a apreensão do mundo físico pela criança, introduzindo, assim, possibilidades de articulação dos estudos urbanos e dos estudos da infância.

Pioneira na exploração da relação da criança com a cidade foi a alemã Martha Muchow. Desde uma perspectiva fenomenológica, revelou as experiências e vivências sensoriais de crianças nos espaços públicos, em seu livro *The life space of urban child*, publicado por seu irmão em 1935 (Mey & Günther, 2015). Contudo, sua obra ficou relegada, sendo objeto de maior interesse, em anos recentes, pela Psicologia Ambiental.

Assim, a relação da criança com o espaço (urbano) tardará a ser retomada e problematizada pela Psicologia. Estudos mais consistentes nessa direção foram influenciados pela perspectiva piagetiana, que orientou o foco da investigação para a compreensão da cognição na relação criança-cidade. Por esta inspiração, são objeto de investigação conceitos e processos cognitivos, como imagem espacial, imagem ambiental, representação topográfica. Essa influência não se limitou às crianças, uma vez que foi absorvida para explicar processos de desenvolvimento da topofilia e da experiência dos sujeitos com o espaço, por exemplo, pela geografia humanística fenomenológica de Yu Fu Tuan (1977/2013).

Estudos da década de 1970 beneficiaram-se destas formulações e buscaram teorizar sobre como se dá o processo de desenvolvimento da representação cognitiva do espaço pela criança. Exemplo desta abordagem é a pesquisa de Moore (1976). Apoiando-se no livro *Representação do espaço na criança* (Piaget & Inhelder, 1993), propõe a ocorrência de três níveis de representação da cidade pela criança, dependentes da familiaridade e, portanto, de suas experiências com as diferentes partes da cidade. A representação do espaço da cidade pela criança seguiria um processo de ampliação, nas seguintes etapas: egocêntrica indiferenciada; diferenciada e parcialmente coordenada; abstratamente coordenada e hierarquicamente integrada. Nesse mesmo campo de preocupação, outras perspectivas tentaram compreender os aspectos que apoiam o processo de relação e de representação do espaço pela criança na cidade. Appleyard (1973) distinguiu três categorias de elementos, sendo eles operacionais (percebidos em função de papéis e tarefas), reativos (relacionados à força da configuração física dos espaços) e referenciais (categorias e conceitos que formam um sistema de codificação da cidade e um modelo urbano pessoal).

Podemos entender essas teorias como preocupadas com a apreensão do mundo/objeto (o espaço da cidade) pela criança, com a ampliação cognitiva de seu conhecimento. O espaço urbano seria assim o substrato material e simbólico para o aumento gradual dos processos de conhecimento para a apropriação do espaço e a ação da criança urbana.

Embora haja contribuições extremamente importantes desde esta perspectiva, ela tem o foco no que podemos chamar de relação da criança *na* cidade e produz conhecimentos sobre processos cognitivos que, de alguma forma, são compreendidos como gerais. Possuem, assim, capacidade de explicar relações e cognições tidas como universais. Contudo, podem receber críticas por firmarem-se sobretudo em abstrações – tanto dos sujeitos/crianças como de seus espaços – e preocuparem-se com o estudo de processos psicológicos não exatamente

territorializados, incorrendo no risco de fortalecimento de uma concepção de criança descontextualizada.

Outra epistemologia emerge, em décadas mais recentes, interessada na relação coconstitutiva sujeito (criança) e objeto (cidade) e na afirmação de conhecimentos sobre as relações socioespaciais da criança *da* cidade. Essa epistemologia busca compreender a função da cidade no desenvolvimento da criança de forma não linear, ou seja, como um processo de coconstituição, em que a cidade é concebida como formadora *de*, mas também formada *por* subjetividades. Essa perspectiva exige uma ampliação da escala e uma radicalidade no foco da unidade criança-cidade, ou seja, a relação não parte de uma ideia de sujeito (criança) e objeto (cidade) como elementos separados, mas da compreensão de criança e de cidade como uma unidade, indivisível na análise e, portanto, sempre relacional.

Pensar a criança *da* cidade requer reconhecer que as condições estruturais que compõem o espaço sociofísico constituem também seus sujeitos, por meio da multiplicidade que os caracteriza, para além da cognição. Neste processo, a cidade é vivida de formas peculiares pelas crianças de acordo com seus diferentes pertencimentos socioculturais, de gênero, raça, classe, socioespaciais, o que cria modos diversos de ocupação e simbolização do urbano. Trata-se, portanto, de uma unidade sujeito(criança)-espaço(cidade) em constante movimento, situada física, cultural, social, histórica e territorialmente.

Assim, pensar a criança *da* cidade reafirma postulados presentes nos chamados novos estudos da infância acerca da multiplicidade das formas de viver a infância e do entendimento da criança autora, sendo a cidade, portanto, uma das fontes na produção das possibilidades ou de restrições desta multiplicidade, desdobrada em formas particulares. Essa concepção incorpora a dimensão espacial da criança à dimensão histórica, já tradicional e bastante consolidada nos estudos da infância.

A concepção de infância, quando nos remetemos à criança *da* cidade, necessariamente coloca a coconstituição da criança na trama das relações sociais concretas e das condições que estruturam o espaço citadino. Formas e conteúdos da cidade, concretizados nas relações, são aspectos da vivência e da constituição da criança *da* cidade, o que exige considerar todos os elementos que, de algum modo, configuram os modos de viver e construir a cidade na atualidade.

Nesse debate, Tsoukala (2001) trabalha com a ideia de que, para compreender a criança da cidade, é necessário esmiuçar a espacialidade das práticas sociais. Assim, ela coloca como central a análise das atividades urbanas que constituem os espaços de deslocamento e de ação da criança. A relação topológica e prático-sensorial da criança com a cidade é utilizada como uma leitura das representações com o espaço urbano. Por meio da análise da atividade da criança, é possível revelar não apenas a criança, mas também a cidade, conhecida ou desconhecida, os lugares e os espaços de vida, os lugares familiares e os espaços alienados do sujeito criança. São as diferentes formas de viver a cidade moderna que constituem o seio dessa análise socioespacial, de modo a revelar o sistema de atividades em relação aos sistemas de espaços da criança.

No Brasil, as contribuições nessa direção, no âmbito da Psicologia, aparecem principalmente nos trabalhos de Lúcia Rabello de Castro. No livro *A aventura urbana: crianças e jovens no Rio de Janeiro* (Castro, 2004), ela evidencia como a cidade é formadora de sujeitos na medida em que é um grande espaço de aprendizagens múltiplas. A passagem da criança, do espaço circunscrito à família ao espaço público, mediatizada pela rua, constitui desafios na conquista da cidade e, conseqüentemente, nas experiências de vida da criança. As cidades possuem características que são bastante comuns em relação aos modos de organização e oferecimento dos serviços, de relações de vizinhança, dos meios de

locomoção, das regras de convivência e dos sistemas simbólicos que orientam as relações sociais urbanas, fontes de processos de aprendizagens diárias da criança que nelas circulam. Mas elas também guardam diferenças e dinamizam desafios e desigualdades na vida da criança da cidade. Cidades grandes e pequenas, centros ou periferias urbanas, cidades mais ou menos povoadas permitirão construções diversas da criança da cidade; cidades diversas, crianças diversas. O *outro*, que a cidade representa, é por vezes ameaçador, seja pelos perigos da locomoção corporal na cidade grande, seja pelas desconfianças que o desconhecido causa. A cidade em sua multiplicidade educa seus sujeitos, pelas experiências sensoriais dos desafios postos na sua vivência, pelas vivências identitárias que faz igualar, diferenciar e confrontar crianças e sujeitos de diversos grupos socioculturais.

Assim, se a criança e as infâncias nos fazem compreender melhor a unidade criança-cidade, também as dinâmicas históricas de constituição das cidades nos ajudam no entendimento dessa relação. Pensar a cidade como espaço de aprendizagens diversas significa trazer, para o interior da compreensão das infâncias e da criança da cidade, todas as disputas e as tensões que estão postas em torno desta vivência de apreensão e domínio do território urbano. As cidades são localizadas no tempo, sendo a forma cidade atual marcada, entre outros processos, pela intensificação do isolamento, da divisão socioespacial das classes sociais, da violência, da circunscrição e segmentação dos usos do espaço não apenas por pertencimentos grupais, mas também por faixas etárias.

Como campo de territorialidades diversas, a cidade informa e constitui as relações conflitivas entre sujeitos, permeadas pelos muros (simbólicos e físicos), atravessando os processos de aprendizagem e vivência da urbanidade e da cidadania por parte da criança. A cidade enquanto território implica uma produção e uma relação de diferentes sujeitos em disputa por este espaço, sujeitos de diferentes classes, diferentes grupos sociais, filiações étnico-raciais e gênero. É

neste espaço público tenso que se constitui então o sujeito-criança territorializado, como parte ativa e também submetida à vivência do processo de disputa da cidade.

Emerge dessa mirada o entendimento de que a territorialidade da criança na cidade é permeada por processos múltiplos que se imbricam nos usos dos espaços públicos e indagam sobre: a que cidade e a que tempo pertencem as múltiplas infâncias; que cidade é vivida e percebida pelas crianças, nas diferenciações que a sua forma contempla na atualidade; como as crianças constroem seus espaços de vida na cidade permitida ou proibida.

Pesquisas como as de Coelho, Duarte e Vasconcellos (2006), que investiga o espaço vivido favela com crianças da Rocinha (RJ), e de Cruz (2011), que estuda crianças em uma área de ocupação em Manaus (AM), vêm sendo desenvolvidas no Brasil de forma a desvendar as práticas das crianças na ocupação de espaços citadinos, tomando o lugar a partir das lógicas culturais próprias e a relação da criança com o meio como reveladora de suas identidades. No primeiro estudo (Coelho et al., 2006), as autoras analisam os usos dos espaços livres pelas brincadeiras das crianças; de forma articulada à cultura, o suporte espacial dessas práticas é tratado como elemento estruturador da construção do mundo da infância que faz, por meio da brincadeira, usos diversos dos espaços públicos na favela. O segundo trabalho busca compreender as restrições que o espaço urbano de áreas ocupadas pode produzir às crianças, mas também as estratégias que buscam, no entorno, para a construção de lugares de brincadeira; territórios distintos que acenam para infâncias que se constituem na construção ativa do pedaço da cidade em que vivem (Cruz, 2011).

É exatamente pensar a cidade como território de vida das crianças o que as pesquisas deste tipo permitem, ampliando os olhares sobre as infâncias *na* e *da* cidade para além dos espaços instituídos e destinados,

(in)conscientemente permitidos; revelam, assim, os territórios geracionais.

Feitas essas considerações, pode-se dizer que a problemática da relação da criança com a cidade se constitui, portanto, como extremamente atual nos marcos de um pensamento que reivindica a infância contextualizada, situada no espaço e no tempo, assim como a cidade como um espaço a ser vivido por todos os sujeitos, ou seja, a cidade em uma perspectiva democrática. A modernidade criou os chamados espaços de “proteção” das crianças que, concomitantemente, funcionam como espaços de seu controle (Renaut, 2002). O desafio que a criança *da* cidade coloca é a construção dos espaços de participação infantil em contextos públicos, uma plataforma que permita a socialização do direito à cidade¹⁷, daquilo que a cidade poderia ser: como espaço também de troca e de encontro para todos os sujeitos e gerações (Gehl, 2015).

Desafios para as Políticas Públicas Urbanas

Abordar a cidade interpelada e problematizada pelo olhar interessado na sua vivência pela criança significa questionar as relações de dominação etária de modo situado. Ou seja, olhar para a criança *da* cidade é interrogar sobre a própria cidade.

¹⁷ A perspectiva de direito à cidade surgiu da análise sobre as dificuldades de pertencimento à cidade e de construção da cidadania por grande parte da população urbana, ocasionada pelo acúmulo de capital e pela concentração das decisões sobre a organização da cidade nas mãos de uma minoria, o que provoca desarranjos sociais e ambientais no modo de vida urbana e seus espaços. Segundo Harvey (2008), o direito à cidade representa o direito de os indivíduos se transformarem junto a mudanças da cidade por meio da inclusão social, integral (direitos sociais e ambientais) e da ocupação equitativa, provocada pelo exercício de poder por uma coletividade com relação aos processos de urbanização.

Do ponto de vista administrativo, a cidade é planejada e gerida pelos adultos. São eles que desenham a cidade, que definem os usos dos espaços, as formas de organização da vida na cidade, a alijar a criança dos seus processos decisórios e das possibilidades de participação em seus destinos. A cidade-território, deste aspecto, não permite às crianças exercerem cidadania. Essa provocação evidencia os processos de retirada das crianças dos espaços públicos na história de construção das cidades ocidentais industrializadas que, ao destinarem espaços próprios para as crianças, também fragmentaram a cidade desde uma perspectiva geracional e etária.

Principalmente a partir da segunda metade do século XX, houve uma intensificação nos padrões de separação territorial nas cidades, sendo criados subúrbios para os trabalhadores assalariados e camadas mais pobres, segregando o espaço urbano conforme condições socioeconômicas (Rolnik, 2004). A fase atual do capitalismo, sistema socioeconômico que rege as cidades, tem produzido formas de ocupação e arranjos espaciais que intensificam profundamente a produção e reprodução das desigualdades sociais, das diferenças entre classes econômicas, da supervalorização do consumo e dos processos industriais de produção (Alessandri, 2015; Harvey, 2008).

Fragmentações por gênero, raça e classe são bastante discutidas nesses processos, mas a realidade das diferenças etárias/geracionais tem espaço muito reduzido nos debates sobre a organização urbana, principalmente no que se refere ao lugar das infâncias nessa dinâmica. Essa redução revela a ausência de legitimidade da criança nas pautas acadêmicas e, sobretudo, na vida social e política que gerencia as cidades e o planejamento urbano.

Se admitirmos, com Milton Santos (2006), o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações e que esse conjunto é atravessado por processos globais e locais, é possível compreender a produção do espaço urbano nas tramas da globalização e, ao mesmo

tempo, na criação das resistências locais, numa dinâmica entre global e local, submetida a verticalidades (forças externas que incidem em um determinado território) e horizontalidades (forças dos sujeitos dos territórios). Essas tensões compõem a paisagem da cidade, como forma e conteúdo. As características da vida social da criança são reveladas nesta busca da relação existente entre a criança e a cidade contemporânea, com os múltiplos sistemas de atividades que configuram o espaço urbano, que produzem relações, ao mesmo tempo, de apropriação ou alienação, de inserção ou exclusão da criança como um sujeito da cidade no mundo globalizado. A relação da criança com o espaço urbano deve ser vista, portanto, como uma relação com a sociedade, com os diferentes *outros* cidadãos, em níveis múltiplos de interação.

É nessa dinâmica global/local que a especialização dos espaços das crianças na cidade ocorre em intersecção com outras fragmentações do espaço citadino, de forma a provocar reflexões sobre a interface com as políticas públicas. Os questionamentos que vimos levantando acerca dessa interface decorrem de pesquisas e atividades de extensão que desenvolvemos na região de Ribeirão Preto (SP), nordeste do Estado de São Paulo, Brasil. Essas ações revelam como as especificidades e as diversidades das crianças na experiência etária e geracional do espaço ocorrem atravessadas por seus demais pertencimentos e circunscritas nas tramas de (re)produção do espaço urbano na contemporaneidade. Três dessas experiências são trazidas brevemente aqui como forma de elucidar as dinâmicas múltiplas e complexas da unidade criança-cidade tomada na sua concretude.

A primeira delas decorre da realização de um projeto de extensão universitária e pesquisas, desenvolvido em um assentamento da reforma agrária, com base na Psicologia Histórico-Cultural articulada à Psicologia Social Comunitária e Ambiental, ao longo de uma década (Silva et al., 2016). O assentamento, vinculado ao Movimento dos Trabalhadores

Rurais Sem Terra (MST), está situado em uma fronteira campo-cidade empobrecida do município e localizada em área de recarga do Aquífero Guarani¹⁸. Por esta particularidade socioambiental, a proposta majoritária do assentamento é a produção baseada em princípios ecológicos e no sistema agroflorestal. A localização deste assentamento é limítrofe a uma das periferias urbanas de Ribeirão Preto. Essas características imprimem uma espacialidade marcada por intensa relação com a cidade e com as problemáticas ambientais relativas ao acesso à água, aos serviços públicos e às possibilidades de geração de renda das famílias. A relação das crianças do assentamento com a cidade, em especial no início da ocupação, era marcada por profundo preconceito, principalmente quando elas interagiam em espaços urbanos de comércio e no contexto escolar, já que as crianças deste assentamento eram matriculadas em escolas públicas localizadas em bairros urbanos. Uma das principais expressões desse preconceito, no momento em que desenvolvemos o projeto de extensão, era o compartilhamento de medidas para disfarçar as marcas de terra nos calçados, que apareciam ao longo do trecho de casa para a escola. As crianças expressavam que colegas da escola se direcionavam a elas por estereótipos, tanto em virtude do pertencimento ao rural como ao movimento social (MST), assim como ocorria em comércios locais, por exemplo, ao serem tratadas, junto de seus familiares, como inferiorizadas. Elas desenvolviam estratégias individuais para enfrentar estranhamentos de terceiros, principalmente no contexto escolar: usar sacos plásticos nas pernas nos trechos de estrada de terra; carregar sapatos adicionais; chorar; recorrer ao confronto verbal e/ou

¹⁸ A recarga de um aquífero, ou seja, infiltração natural da água no aquífero, ocorre em áreas de drenagem de zonas de fissuras dos basaltos locais. Portanto, trata-se de regiões com preocupação ambiental no que se refere à ocupação dos solos. O Aquífero Guarani é o segundo maior manancial de água doce subterrânea do mundo.

físico. Nessas situações, era nítida a exclusão social nos espaços urbanos devido às marcas da ruralidade e periurbanidade, provocando conflitos identitários e questionamentos quanto ao pertencimento social na dialética urbano-rural.

A outra experiência ocorreu também em Ribeirão Preto, no distrito de Bonfim Paulista (Silva et al., 2018), limite oposto ao do assentamento rural da reforma agrária. Bonfim Paulista possuía, à época, 12 mil habitantes e características rurais. Localizado a quatro quilômetros da divisa com a região sul da cidade de Ribeirão Preto, a área era objeto de altos investimentos financeiros para a construção de casas para populações abastadas. Esse fenômeno provocava a população do distrito a reflexões sobre sua identidade de lugar e sobre a diminuição das possibilidades de moradia por parte das camadas pobres, em virtude do encarecimento de terrenos, casas e aluguel. Os moradores recém-chegados, principalmente de camadas altas e médias, eram motivados a residir ali pela disponibilidade de casas em condomínios fechados, construídas a partir da venda das antigas fazendas localizadas no entorno do distrito para o mercado imobiliário. Portanto, de modo geral, não possuíam relações prévias com a localidade e acabavam por não manter interação com atividades econômicas e sociais locais, pois sua rotina estava predominantemente vinculada a outros espaços urbanos do município de Ribeirão Preto. Além disso, com a chegada dos condomínios residenciais, houve mudanças estruturais na malha urbana de Bonfim Paulista que provocaram alterações na rotina dos antigos moradores, as quais foram negativamente significadas por eles. Nesse contexto, a relação das crianças moradoras dos bairros antigos do distrito de Bonfim Paulista expressou-se marcada pela perda da memória coletiva, pela desvalorização do lugar e de suas raízes e pelo desejo de sair do território. Ao longo do desenvolvimento do projeto de extensão principal, cujo foco era a promoção da apropriação dos espaços por crianças

atendidas em um serviço público de contraturno escolar mantido pela assistência social, foi possível resgatar as memórias, as práticas socioespaciais e as histórias do distrito, produzir espaços e tempos de relação das crianças com os lugares que lhes eram significativos e propor meios que contribuíssem para a ressignificação e a valorização de seus espaços de vida. Ao longo do projeto, foi possível analisar a importância da participação das crianças na apropriação dos espaços, como uma forma de colaborar com o pertencimento e os afetos com o local de moradia, na tentativa de diminuir processos de exclusão territorial/social.

A terceira experiência trazida para a colaborar na reflexão sobre a relação criança-cidade-políticas públicas ocorreu na pesquisa de doutorado desenvolvida por Silva (2021), que tematiza as relações entre proteção e participação da criança nos processos de apropriação do espaço público em uma periferia de Sertãozinho/SP (município de médio porte localizado a 20 quilômetros de Ribeirão Preto/SP). Com base nas articulações entre a Psicologia Histórico-Cultural e a Psicologia Ambiental, os objetivos do estudo foram compreender as vivências das crianças nos espaços públicos. O conceito vigotskiano de vivência representa a unidade sujeito-meio, compreendendo que o desenvolvimento humano ocorre por subjetivações intrinsecamente situadas no espaço de vida do sujeito, espaço este considerado em todas as características do meio (sociais, interacionais, pessoais, físicas, locais-globais). A pesquisa concluiu que os processos de apropriação dos espaços ocorrem, na infância periférica daquela cidade do interior paulista, por meio de um conjunto de modos caracterizados principalmente pela presença de: supervisão parental; conhecimento sobre a cidade; desejo por diversão; território de moradia e relações com o bairro; relações com coetâneos; expressão corporal nos espaços públicos; autonomia na mobilidade urbana; preocupação ambiental (Silva & Silva, 2021). Esses modos pelos quais ocorrem os processos de apropriação apareceram mediados

por relações de gênero, idade (faixa etária específica), tempo de moradia no bairro/periferia, vínculo com projetos sociais, condições socioeconômicas. As crianças demonstraram que os processos de apropriação da cidade ocorriam com a presença do encontro entre amigos, da brincadeira e da possibilidade ou não de mobilidade autônoma pelo território de moradia e por espaços urbanos de cultura e lazer. A participação em projetos sociais parecia colaborar para o exercício da cidadania, de se sentir sujeito com potencial de ação na cidade.

Ribeirão Preto é considerada, nos discursos midiáticos, a “capital do agronegócio” e Sertãozinho desponta como um município com expressivo parque industrial, também voltado para o setor agrário. As dinâmicas espaciais desses dois municípios, o desenho e o projeto de suas cidades não diferem da maioria das cidades latino-americanas, cujo modelo concentra serviços na região central e empurra a população trabalhadora para áreas periféricas degradadas (Bonduki & Rolnik, 1979).

Mais recentemente, esse modelo passou a incorporar a expansão urbana associada à construção de condomínios residenciais fechados, que avançam também para regiões periurbanas, apoiados no discurso da valorização da segurança, tranquilidade e contato com a natureza. O impacto desses modelos na vida dos adultos tem sido documentado, como o tempo excessivo gasto no deslocamento diário de trabalhadores e trabalhadoras, transporte dependente de veículos automotores, redução de áreas e espaços de lazer e cultura, consolidação de um sentimento de insegurança, diminuição da ocupação dos espaços públicos, esgarçamento das relações sociais e comunitárias. Todos esses impactos particularizam-se nas experiências das crianças, violadas em seus direitos, associadas a vivências de preconceitos pela condição identitária inferiorizada. As três experiências revelam impactos decorrentes de mediadores de diversas ordens e escalas (global e local) na vida das crianças, dentre eles, as políticas públicas cidadinas (presentes ou ausentes).

Os modos de expansão da urbanização nas franjas da cidade, os projetos de ocupação do centro e das periferias, os embates na produção de espaços contra hegemônicos, o valor atribuído à terra na expansão urbana, o modelo das moradias em condomínios, a segurança das vias e espaços públicos, a localização dos equipamentos sociais e serviços de educação, saúde, assistência e cultura circunscrevem as (im)possibilidades de circulação das crianças, atividades, tempos, ocupação e transformação dos espaços. Desse modo, conformam tanto as possibilidades de pensar, sentir e agir das crianças como de exercitar sua cidadania.

É nesse sentido que a unidade criança-cidade, compreendida como imersa nas dinâmicas globais e locais de produção do espaço, indica a urgência de inserir a questão geracional e etária no planejamento urbano. A relação criança-cidade se manifesta assim como um problema público e, como tal, apela para a busca de sua superação por meio de políticas públicas que incorporem a criança no planejamento da cidade.

Segundo Pereira (2008), a política pública representa uma ação por meio da qual a sociedade participa, com o Estado, podendo compartilhar decisões e o exercício do controle. A origem do termo “política pública” é a ideia presente na expressão em latim *res publica*: a coisa pública, que simboliza um modo de organização política pautado no princípio de comunidade, ou seja, de interesse comum, e não na soberania dos governantes. Em suma, o conceito de política pública é sintetizado por Pereira (2008, p. 95), como “um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade”. Segundo a autora, as políticas públicas se caracterizam por uma linha de orientação das ações públicas sobre a responsabilidade de uma autoridade também pública sob controle da sociedade, tendo como objetivo concretizar direitos sociais, guiada por princípios da soberania popular e interesse comum e que deve

focar as necessidades sociais e não econômicas (interesse do capital).

As políticas públicas não possuem necessariamente caráter progressivo ou inclusivo, sendo sempre objeto de disputas por diferentes sujeitos e concepções de mundo e sociedade. No jogo dessas disputas, universalizar ou focar sujeitos atua na construção de espaços mais ou menos democráticos na cidade. A partir de uma perspectiva subjetivista, conforme orienta Gonçalves (2009, p. 291), “não podemos ter como referência a suposição de que determinadas diretrizes são válidas e aplicáveis a todos os indivíduos; as políticas a serem elaboradas devem reconhecer essa realidade e contribuir para sua superação”. A autora aponta que a construção de políticas públicas sem a consideração dos processos históricos que constituem as experiências das pessoas pode implicar no mascaramento das desigualdades sociais e do que as produz (Gonçalves, 2009), e acrescentaríamos, agravá-las ou produzi-las.

Essa é a condição das políticas urbanas que desconsideram, por exemplo, as experiências das crianças, as especificidades da historicidade dos seus contextos e/ou território. Essa construção inclui analisar: as características da sociedade desigual e os processos históricos envolvendo os territórios estabelecidos pelos grupos aos quais pertencem as crianças, suas condições específicas (ou não) de exclusão/inclusão (crianças pobres, racializadas, privilegiadas, meninas/meninos/transgêneros, etc.), suas relações com a sociedade capitalista ocidental e com seus territórios de vida cotidiana, assim como as historicidades presentes nas subjetividades urbanas, na constituição da questão urbana e seus territórios (de disputa e de identidade).

A participação das crianças na cidade, vista desde essa perspectiva do problema público, revela os vazios que invisibilizam as infâncias e as cidades, a disputa por novas formas de (re)produção do espaço urbano e a crítica às lógicas de promoção da participação cidadã na atualidade.

Com base nesses entendimentos e nas experiências de pesquisa e extensão apresentadas anteriormente, em diálogo com pressupostos da Psicologia Ambiental, propomos que a vivência territorializada e especializada das crianças *da* cidade seja trazida para o debate das políticas cidadinas considerando diferentes escalas: das condições socioambientais; do planejamento urbano; das instituições da cidade; dos espaços sensíveis (cotidianos)

A escala das condições socioambientais nos convida a olhar para como os modos de produzir a cidade na atualidade se materializam na vida da criança e como essas condições as afetam. Por exemplo, vários estudos sobre problemáticas socioambientais – entre eles, as mudanças climáticas (Souza, 2020; United Nations Children’s Fund [UNICEF], 2021), o descarte de resíduos (Porto et al., 2004; Moraes, 2007), as migrações internacionais e intercontinentais (Costa, 2019; Fazel et al., 2014) – indicam que as crianças são as que estão em condições maiores de vulnerabilidade, em especial, as que moram nas periferias urbanas. Essa constatação clama para a urgência de que as políticas públicas considerem as implicações e os impactos diferenciados dos modos hegemônicos de produção da vida social na atualidade. No caso das infâncias, políticas que enfrentem a incidência dos problemas socioambientais em cada território, identificando demandas das crianças e suas famílias, o que inclui, necessariamente, estratégias sustentáveis coletivamente ao longo do tempo.

Quanto à escala do planejamento urbano, uma vez que as políticas para as infâncias estão, em geral, completamente alheias às políticas da cidade, é fundamental a articulação dessas duas áreas de ação pública. Em geral, as crianças são pensadas, no planejamento urbano, a partir dos espaços herdados pela modernidade, sejam eles instituições ou equipamentos como parques e áreas de lazer. Esses espaços/tempos específicos para as crianças são insuficientes para a promoção de sua condição de sujeito da cidade; sua

cidadania extrapola os limites de um parque em praça pública. Para que elas sejam de fato consideradas, há que esgarçar as formas tradicionais de planejamento urbano, subverter racionalidades e ampliar a participação infantil nas cidades, considerando a criança como um sujeito de todos os espaços públicos transformados por aqueles que dão vida à cidade.

A terceira escala a ser considerada no debate sobre a criança *da* cidade são as instituições. A relação das crianças na cidade é fortemente permeada pela presença de instituições específicas para as infâncias, em especial educacionais. Contribuições para estratégias de maior aproximação entre instituições e comunidade/território, principalmente com foco no papel das escolas, têm sido discutidas na literatura da área (Braga, 2020; Gomes & Azevedo, 2021). As reflexões que emergem sobre a importância da escala institucional para as políticas públicas urbanas referem-se a como essas instituições dialogam com as cidades e como permitem, enquanto instituições que compõem a cidade (que realizam a gestão em grande parte da vida das crianças), serem instrumentos de inserção das crianças na vida urbana. Desafios sobre a participação das crianças na própria gestão das instituições aparecem ainda na problematização sobre a promoção da cidadania das crianças.

Por fim, cabe mencionar que também a escala dos espaços sensíveis interroga como a cidade é vivida no cotidiano, como são vividas as relações na vizinhança. A autora já citada Martha Muchow (Mey & Günther, 2015) mostrou que os locais no entorno da moradia, as redondezas do lar, o bairro, são espaços de excelência para perambular e explorar, ou seja, uma das principais regiões da cidade sobre a qual a criança irá inicialmente se apropriar. Harloff, Lehnert e Eybisch (1998) refletiram sobre a ideia de rua apresentada por Martha Muchow como uma casa ao ar livre e um espaço de vida para a criança. Os espaços de vida, em uma definição simples, são aqueles ocupados cotidianamente e os quais se conhece com propriedade. Os espaços de vida das

crianças são frequentemente a casa, a escola, os projetos sociais que frequentam (outras instituições além da escola), as residências de familiares e amigos e espaços de lazer (públicos/privados) e o comércio. É nesses espaços que as crianças negociam sua rotina com os adultos, no que é permitido/proibido, no que são os espaços de controle ou de autonomia. Para os autores (Harloff *et al.*, 1998), o avanço da urbanização de maneira desenfreada na segunda metade do século XX nos médios e grandes centros urbanos fez com que perambular ficasse cada vez mais restrito. Para uma parte das crianças, explorar os arredores da casa, e mesmo o bairro e demais localidades da região de moradia, tem início apenas quando passam a frequentar a escola fundamental. Nessa direção, surge a reflexão sobre como as políticas públicas vislumbram o espaço da cidade na sua dimensão constitutiva da subjetividade das crianças, na promoção de seus recursos de desenvolvimento, do jeito como apreendem e pensam o mundo.

Considerações Finais

A relação criança, cidade e políticas públicas exige movimentos de (des)construção de concepções e práticas que foram historicamente consolidados e arraigados nas sociedades ocidentais industrializadas. Embora sejam campos que objetivam o mundo material e simbólico, físico e social *das* e *para* as crianças, nem sempre encontram-se articulados nos meios acadêmicos e na prática intencional com as crianças ou com a cidade.

Essa articulação é necessária quando consideramos a unidade criança-cidade, produto de uma visão de criança contextualizada, territorializada, espacializada, emergente como sujeito *da* cidade, que se constitui *nos* mas também transforma *os* espaços da cidade que lhes são permitidos viver.

O convite que a adoção da visão de criança *da* cidade nos faz é fundamentalmente questionarmos as formas

hegemônicas dos modos de vida urbano que, ao fragmentar e especializar os espaços citadinos, discrimina grupos e coloca as crianças em difícil condição para o exercício de seus direitos. Essas formas também criam problemas socioambientais que afetam principalmente crianças de áreas periféricas, construindo territórios empobrecidos, por meio de políticas descomprometidas com práticas de cuidado dos espaços de experiência das gerações mais novas.

A análise da unidade criança-cidade pela lente da Psicologia Ambiental amplia a abordagem do tema que, tratado em diferentes escalas, complexifica a participação da criança na cidade e problematiza reduções dos seus espaços de vida. Olhar para as escalas da unidade criança-cidade e para experiências distintas, com interesse nas intersecções global/local, cria um artefato analítico que joga luz no entrelaçamento entre as condições socioambientais, os aspectos do cotidiano, os espaços institucionais e o planejamento urbano. Decorre daí uma questão central a ser respondida: que cidade queremos construir e para que infâncias. São as expressões integrativas e dinâmicas das crianças em seus contextos, consideradas as múltiplas infâncias da cidade e os impactos de diferentes ordens, que ajudam a realizar a crítica à produção da vida coletiva na cidade e a construir propostas para políticas públicas urbanas inclusivas e democráticas.

Nesse movimento, a intergeracionalidade desponta como um horizonte relacional na cidade, de troca e aprendizados mútuos, de forma a superar as lógicas de controle da criança e recuperar a perambulação protegida nos espaços públicos e a participação infantil como uma utopia a ser perseguida e aprimorada. Nesse sentido, ganha força a valorização da interação entre as diferentes gerações no planejamento urbano, a deslocar o foco adultocentrado para a produção de lugares de convivência de crianças, adultos e idosos (Ward, 1978; Müller & Nunes, 2014).

Entra em debate a perspectiva de novos paradigmas para a promoção de uma cidade compartilhada, que rompa com a imagem dominante do urbano como detentor mais de perigos do que de oportunidades e foque na autonomia das infâncias como uma estratégia de recuperação e sobrevivência das cidades (Müller & Nunes, 2014; Tonucci, 2020). Admita-se que a possibilidade de que crianças circulem de maneira mais autônoma pelos espaços públicos, sozinhas ou entre si, permite condições de avaliação estrutural do planejamento urbano para a criação de ambientes urbanos mais acolhedores para todas as gerações. As políticas públicas urbanas poderiam ser planejadas, portanto, a partir do princípio das crianças como sujeitos da rua, do trajeto, do transporte, da calçada, da mobilidade, enfim, como sujeitos que transformam a cidade.

Por fim, são necessários esforços para, no planejamento e na efetivação de políticas públicas, considerar os espaços de vida das crianças como espaços sensíveis à promoção das infâncias, pois são neles que as crianças mais facilmente expressam suas demandas para a vida urbana e apropriam-se do mundo.

Referências

- Alessandri, A. F. (2015). *Crise urbana*. Contexto.
- Appleyard, D. (1973). Notes on urban perception and knowledge. In R. Downs & D. Stea. (Eds.). *Image and environment* (109-114). Aldine Publishing.
- Bonduki, N. G. & Rolnik, R. (1979). *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. Fundação para a Pesquisa Ambiental.
- Braga, E. S. (2020). Memorial Solano Trindade: sentidos da relação escola/comunidade no cotidiano da formação

docente. *Revista Iberoamericana do Patrimônio Histórico-Educativo*, 6, 1-40.
<https://doi.org/10.20888/ridpher.v6i00.14843>

Castro, L. R. (2004). *A aventura urbana: crianças e jovens no Rio de Janeiro*. 7Letras.

Coelho, G.; Duarte, C. R. & Vasconcellos, V. M. (2006). A criança e o espaço vivido favela: a complexidade do espaço nas interações da infância. *Oculum Ensaios*, (6), 75-87.

Costa, J. S. (2019). *A construção da identidade da criança síria refugiada em Campo Grande/MS: contribuições da psicologia ambiental* [Tese de mestrado, Universidade Católica Dom Bosco]. <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/1027471-jakeline-de-souza-costa-2019-final-compressed.pdf>

Cruz, P. G. (2011). Ambiente urbano: lugar de restrição e de descoberta de novos espaços. *Saúde & Sociedade*, 20(3), 702-714.

Fazel, M., Karunakara, U. & Newnham, E. A. (2014). Detention, denial, and death: migration hazards for refugee children. *The Lancet*, 2(6), e313-e314.
[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70225-6](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70225-6)

Gehl, J. (2015). *Cidades para pessoas*. Perspectiva.

Gomes, R. & Azevedo, G. (2021). Educação integral e cidades educadoras: experiências educativas em cidades brasileiras. *Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, 5(16), 92-109.
<https://doi.org/10.15210/pixo.v5i16.19418>

- Gonçalves, M. G. (2009). A contribuição da psicologia sócio-histórica para a elaboração de políticas públicas. Em A. Boch (Org.). *Psicologia e o compromisso social* (277-293). Cortez.
- Harloff, H. J., Lehnert, S. & Eybisch, C. (1998). Children's life worlds in urban environments. In D. Görlitz, H. J. Harloff, G. Mey & J. Valsiner (Eds.) *Children, cities, and psychological theories: developing relationships* (55-84). Walter de Gruyter.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 1-16.
- Mey, G. & Günther, H. (2015). *The life space of urban child: perspectives on Martha Muchow's classic study*. Transaction Publishers.
- Moore, G. (1976). Theory and research on the development of environmental knowing. In G. Moore & R. Colledge (Eds.). *Environmental knowing: theories, research and methods* (138-172). Hutching Ross.
- Moraes, L. R. (2007). Acondicionamento e coleta de resíduos sólidos domiciliares e impactos na saúde de crianças residentes em assentamentos periurbanos de Salvador, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(4, Suppl), S643-S649. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007001600024>
- Müller, F. & Nunes, B. (2014). Infância e cidade: um campo de estudo em desenvolvimento. *Educação & Sociedade*, 35(128), 659-674. <https://doi.org/10.1590/ES0101-7330201435128129342>
- Pereira, P. A. (2008). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. Em

- I. Boschetti, E. Behring, S. Santos & R. Mioto (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (87-108). Cortez.
- Piaget, J. & Inhelder, B. (1993). *A representação do espaço na criança*. Artes Médicas.
- Porto, M. F., Juncá, D. C., Gonçalves, R. S. & Filhote, M. I. (2004). Lixo, trabalho e saúde: um estudo de caso com catadores em um aterro metropolitano no Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 20(6), 1503-1514. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000600007>
- Renaut, A. (2002). *A libertação das crianças*. Instituto Piaget.
- Rolnik, R. (2004). *O que é cidade*. (3ª ed.). Brasiliense.
- Rosemberg, F. & Mariano, C. S. (2010). A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, 40(141), 693-728. <http://doi.org/10.1590/S0100-15742010000300003>
- Santos, M. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. (4ª ed.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Silva, A. P., Silva, J. B., Rosa L. A., Carvalho, R. S., Silva, A.C. & Araújo, T. V. (2016). Prática comunitária e o trabalho do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) com crianças e adolescentes em Ribeirão Preto/SP, Brasil. *Global Journal of Community Psychology Practice*, 7(1), 1-22.
- Silva, A. P., Alves, A. M., Macedo, B. O., Pássaro, G. M. & Jurado, K. R. (2018). “Valorizando o que é nosso?”: promoção da apropriação do espaço em um núcleo da

criança e do adolescente. Em: L. C. Elias, C. M. Corradi-Webster, S. D. Barrera, E. A. Oliveira-Cardoso & M. A. Santos. (Org.). *Formação profissional em Psicologia: práticas comprometidas com a comunidade* (626-645). (1ª ed.). Sociedade Brasileira de Psicologia.

Silva, J. B. (2021). *Apropriação dos espaços urbanos pelas crianças: vivências na unidade sujeito-meio*. [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/59/59142/td-e-20102021-105448/pt-br.php>

Silva, J. B. & Silva, A.P. (2021). Ciudad, infancia y psicología ambiental: Estudio de Caso al interior del Estado São Paulo / Brasil. *Revistarquis*, 10(2), 172-198. <https://doi.org/10.15517/ra.v10i2.44556>

Souza, P. J. (2020). *Mudanças climáticas e educação ambiental: uma pesquisa ação participativa com crianças e jovens de educação do campo* [Tese de mestrado, Universidade de Brasília]. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41066/1/2020_PedroJos%c3%a9LuszdeSouza.pdf

Tonucci, F. (2020). O direito de brincar: uma necessidade para as crianças, uma potencialidade para a escola e a cidade. *Práxis Educacional*, 16(40), 234-257. <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i40.6897>

Tsoukala, K.. (2001). *L'image de la ville chez l'enfant*. Anthropos.

United Nations Children's Fund. (2021). *The climate crisis is a child rights crisis: introducing the children's climate risk index*. <https://www.unicef.org/media/105376/file/UNICEF-climate-crisis-child-rights-crisis.pdf>

Ward, C. (1978). *The child in the city*. London: Bedford Square Press.

Desafíos desde la Psicología Ambiental: Organizaciones Sustentables y Resilientes Frente al Cambio Climático

María Natalia Echevoyembery

*“Me atrevo a decir que nuestro país
está pagando en mortalidad y en morbilidad las lagunas de
nuestra formación profesional”*

(Ramón Carrillo, 1947)

Trayectoria de la Psicología Ambiental

La Psicología Ambiental (PA) es una ciencia relativamente nueva, nace aproximadamente hace medio siglo de la mano de las preocupaciones por la degradación del entorno natural. Hasta entonces, la psicología como disciplina parecía olvidarse del entorno físico de las personas, pues las conductas se investigaban como si ocurriesen en “un vacío negro” (Gifford, 2014).

La PA busca comprender cómo y por qué los individuos interactúan con los escenarios físicos que los rodean. De esta forma, se abordan las transacciones entre los individuos y sus ambientes naturales o construidos (el hogar, el trabajo, las escuelas, los espacios públicos, el transporte, instituciones), las transacciones mutuas y cómo la naturaleza puede infligir estrés a los individuos (Gifford, 2014).

En 1970, la PA comienza a afirmarse como ciencia, ampliándose la producción científica, abordando como principal problema teórico las relaciones persona-ambiente, sobre todo a partir de las problemáticas ambientales que comenzaban a materializarse (Pol, 1988). Un hito para el desarrollo de la PA es la creación, en 1973, de la División

Population and Environmental Psychology en la *American Psychological Association*. En esta instancia, se destaca la necesidad de generar investigaciones sobre la relación entre los entornos -naturales o construidos- y el comportamiento (Gifford, 2014).

Este mismo año se constituye la *Environmental Design Research Association* (EDRA) en Estados Unidos y, en 1980 en Europa, la *International Association For the Study of People and their Physical Surroundings* (IAPS), instituciones ambas que han sido fundamentales para dar impulso a la PA.

Es recién a partir de la década del '80 e inicio de los '90, que comienza a hablarse de una Psicología Ambiental de la Sostenibilidad, que pueda estudiar la conducta ecológica responsable, con énfasis en la mejora de la calidad de vida y la gestión ambiental como clave para facilitar las conductas ambientalmente deseables (Pol, 1988). Según Moffatt et al., (2001), uno de los grandes problemas sociales que puede verificarse en este siglo está vinculado con la sostenibilidad ambiental¹⁹, por tanto, *la extralimitación ecológica* afectará el bienestar social (Lin et al., 2015), y el bienestar personal y subjetivo.

La crisis ecológica exige cambios económicos, políticos y culturales, por ello la PA se ha desarrollado muy rápidamente (Roysen, 2018). Así, la literatura científica ha intentado dar respuesta a los daños que generan las personas sobre el ambiente, máxime teniendo en cuenta que los avances tecnológicos no han sido suficientes para amortiguarlos (Corral, 2001). La PA ambiental se pregunta sobre qué

¹⁹ Podemos encontrar expresiones que utilizan el término sustentabilidad y sostenibilidad de manera análoga o equivalente. Sin embargo, en Latinoamérica, encontramos un campo de discusión teórico abierto sobre las implicancias de estos constructos.

aspectos de la personalidad se vinculan con la degradación del ambiente y qué hace que ciertas personas, por el contrario, se comprometan en su cuidado.

Asimismo, son centrales los efectos del cambio climático (CC) sobre la salud pública teniendo en cuenta que el 24% de la morbilidad es atribuida a los efectos ambientales (OMS, 2011). La PA busca contribuir a la adaptación frente a los efectos del CC, construyendo entendimiento público y apoyo para las mejoras necesarias en infraestructura, así como cogniciones y conductas para facilitar el afrontamiento de las comunidades (García-Mira, 2008), la sensación de control, el manejo de estresores ambientales, la promoción de factores protectores vinculados con el ambiente, con las personas y con las comunidades.

La PA investiga y acompaña en la respuesta ante desastres e indaga en los factores que influyen, “buscando identificar los distintos tipos de riesgo asociado a peligros naturales y, a su vez, a implementar medidas de prevención, reducción de la vulnerabilidad y mitigación ante las amenazas” (García-Mira & Real-Deus, p. 15, 2001; Jordán-García et al., p. 11, 2016). También la PA investiga las experiencias frente a desastres naturales y la organización social previa existente (Adeola, 2009).

En ésta última década, la PA ha dado muestras de su potencial para mejorar la vida humana (Corral, 2001), realizando investigaciones relacionadas a conductas generales y específicas de cuidado ambiental, tales como: disminución de consumo de recursos; elaboración de compost; reciclaje; reducción de producción de basura; control de basura y estética ambiental; ahorro de energía; disminución de uso de transporte privado; ahorro de agua; presión legislativa; pertenencia o apoyo a organizaciones ecologistas y preservación de ecosistemas.

Algunos autores postulan que gran parte de los problemas ambientales son problemas del comportamiento humano (Corral, 2001) y, por lo tanto, centran el objeto de estudio de la PA en las variables comportamentales. No obstante, consideramos que la conducta emerge siempre en contextos, los que deben ser objeto de estudio de la PA, evitando reducir la complejidad de los problemas en los que sucede la conducta.

De esta forma, planteamos que la PA debe investigar constructos fundamentales, tales como la percepción ambiental, cognición espacial, espacio social, desarrollo humano y algunos aspectos de la personalidad que median en las interacciones con el ambiente (Gifford, 2014); aspectos personales o educativos que determinan la conducta pro-ambiental (Corral, 2001); la preocupación ambiental (Feinberg & Willer, 2013); y la influencia de valores y creencias en la adopción del comportamiento ambiental. También han sido estudiadas las actitudes pro-ecológicas como determinantes de la conducta proambiental (Corral, 2000; Corral, 2001; Stern, 2000); y la conducta ecológica responsable (Hernández et al., 1997).

También se ha señalado que la PA debería trabajar con percepciones públicas para enfrentar ciertos desafíos que generan riesgos tecnológicos en el mundo (Gifford, 2007; Gifford, 2014; Lima et al., 2005). Distintos estudios analizan la brecha entre la investigación ambiental y la política pública, cómo involucrar al público en la toma de decisiones sobre los problemas ambientales y el rol de la PA en estos procesos (García-Mira & Lema-Blanco, 2007).

Otros autores han estado más interesados en analizar el significado del desarrollo sostenible en las relaciones con el entorno físico (Moser & Uzzell, 2002). También se han discutido diferentes aspectos de la revolución ecológica y los cambios en la conceptualización de problemas ambientales.

Así, García-Mira et al. (2003), han relacionado la sostenibilidad con la globalización cultural, vínculo a través del cual discuten el concepto de desarrollo sostenible como un conflicto cultural.

Las investigaciones en instituciones y organizaciones de salud son todavía muy recientes y, por lo tanto, muchos de los modelos y estrategias a implementar requieren de una robusta producción de conocimiento situado, que aún no existe. A pesar de ello, la PA ya ha generado información relevante para el mejoramiento del diseño físico de hospitales (Andeane et al., p. 25, 2005). Esto se suma al estudio de Reizenstein et al. (1986) sobre estresores ambientales (vinculados al confort físico, contacto social, orientación, señalización y significado simbólico).

También en la literatura aparecen estudios que establecen relaciones entre el diseño ambiental y la generación de estrés (Evans & Cohen, 1987; Topf, 2000). Por otro lado, se ha avanzado en investigaciones sobre los factores protectores o restauradores: el sentimiento de estar en contacto con el mundo exterior, el alivio psicológico que produce el contacto con la naturaleza en su vinculación con una mejor recuperación del paciente internado (Ulrich, 1984).

Sin embargo, en América Latina los aportes de esta matriz disciplinar han sido escasos (Van der Werff et al., 2016). Por eso, Wiesenfeld y Zara (2012), señalan que uno de los principales retos que enfrenta la PA en la región es incrementar su relevancia académica, teórica y social, logrando constituirse como un puente entre la producción de conocimiento sobre la subjetividad y las políticas públicas centradas en las personas y comunidades. Por ello, la PA en el Sur Global tiene que pensar otras formas válidas de producir, legitimar y validar el conocimiento que surge con y desde las comunidades que se encuentran en situación de injusticia

ambiental, hídrica y climática. Es decir, debe asumir el desafío de generar nuevas epistemologías.

Wiesenfeld y Zara (2012), quienes han contribuido significativamente al desarrollo de la PA en Latinoamérica y en particular en Venezuela, realizan una revisión crítica de sus aportes en la primera década del milenio, dando cuenta del crecimiento sostenido de la disciplina, aunque señalan que se ha desarrollado de manera muy heterogénea en los distintos países de la región. Encontraron que no se ha generado un desarrollo teórico nuevo, sino que han predominado trabajos empíricos, que utilizan aproximaciones teóricas, metodológicas y aplicadas similares a la de otras de Europa y Estados Unidos; y también que casi todos los casos analizados privilegiaron el análisis de procesos individuales antes que procesos colectivos.

En Argentina, el desarrollo de la PA es aún incipiente, y ha tenido que enfrentar obstáculos y resistencias propias de cómo se ha constituido el campo disciplinar de la psicología, en donde predomina un enfoque individual y clínico. En este sentido, Mozobancyk (2011), señaló que la PA en Argentina constituía un “área de vacancia”.

Es imprescindible que la PA integre las especificidades territoriales y ambientales y que genere metodologías y herramientas de abordaje en contextos estructuralmente desiguales; para ello requiere producir modelos y herramientas decoloniales. La PA tiene que cuestionar y discutir las formas tradicionales en las que se genera y valida el conocimiento académico.

Psicología y Sustentabilidad en las Organizaciones

La gestión de salud tiene que ser pensada a partir de la sustentabilidad y para ello, tiene que incluir la agenda de salud, cambio climático y género. Tiene que incorporar un

modelo de sustentabilidad fuerte, que reconozca fundamentalmente los límites de la naturaleza. Este concepto de sustentabilidad debe partir desde pilares económicos, sociales y ambientales, además de considerar una propuesta de modelos concretos y aplicables para las organizaciones (de salud, comunitarias, empresariales o educativas).

Es necesario pensar cómo gestionar la sustentabilidad al interior de las organizaciones, sin desconocer la sustentabilidad local-global que las condiciona. Para ello, debe visibilizarse la *colonialidad ambiental*, *el extractivismo* y la insustentabilidad de un *modelo de desarrollo* que se inscribe en los cuerpos y territorios de Latinoamérica. A su vez, debe incluirse el concepto de seguridad ambiental, pues existe evidencia concluyente de que sin la seguridad ambiental de las organizaciones no hay sustentabilidad ambiental.

La sustentabilidad ambiental debe incluir aspectos de la organización del trabajo, abordando los estresores ambientales y sociales, y los aspectos facilitadores y promotores de salud en las organizaciones; es decir aquellos factores que pueden producir sufrimiento laboral y alienación, pero también aquellos que pueda promover la cooperación, solidaridad, realización, motivación y la contribución en el trabajo.

Como fue mencionado, desde el sector salud es necesario comprender los factores ambientales que pueden incidir en el proceso de salud/enfermedad/atención y cuidado (PSAC) de personas, colectivos y comunidades, frente a los escenarios -inciertos e impredecibles- que genera o puede generar el cambio climático.

Los impactos del CC tienen la capacidad de afectar de manera abrupta la seguridad ambiental y la sensación de control subjetiva requerida para las actividades que se desarrollan en la vida cotidiana de las comunidades y hacia el

interior de las organizaciones. Numerosos estudios han establecido que la capacidad de respuesta de las personas y comunidades se encuentra estrechamente vinculada con la percepción del riesgo. Sin embargo, son éstos los aspectos poco debatidos y aún menos problematizados -en algunos casos invisibilizado- en los abordajes organizacionales tanto en ámbitos públicos como privados.

En particular, se puede señalar que la distribución de riesgos ambientales se da de manera inequitativa entre los países y hacia el interior de éstos (Beck, 1996). Son las poblaciones más pobres y con mayor vulnerabilidad social, económica, política, cultural, educativa e institucional las que sufren en mayor medida los efectos e impactos ambientales diferenciales y las que soportan las consecuencias de los denominados “desastres naturales” (Wilches-Chaux, 1993). Así, numerosos estudios dan cuenta de cómo la percepción del riesgo ambiental es baja en estos territorios (García-Mira et. al, 2001), o no conforman los problemas prioritarios de las comunidades a pesar de generar “sufrimiento ambiental” (Auyero & Swistun, 2008).

De esta manera, la baja percepción del riesgo ambiental conlleva a una menor capacidad de respuesta ante las amenazas ambientales, y conduce a prácticas sociales y repertorios de acción más limitados. Por ello, algunos autores han acentuado la necesidad de establecer abordajes psicosociales y sociopolíticos para el análisis de la estructura social previa que subyace a los grandes problemas ambientales o desastres (García-Mira et. al, 2001). A su vez, se ha estudiado que las sociedades con mayor integración social y lazos de solidaridad obtienen mejores resultados en situaciones de desastres ambientales.

Aportes de la PA en la Gestión de Servicios y Sistemas de Salud

Los aportes de la PA tienen que ser pensados a partir del Modelo de Gestión, Atención y Financiamiento que se asume y aplica en las organizaciones, y en particular a partir del contexto y sistema en el que se inserta la organización.

A partir de la pandemia de Covid-19, quedó en evidencia que los servicios y sistemas no estaban preparados para responder a demandas adicionales provocadas por la crisis sanitaria y, por lo tanto, se ha tornado necesario incorporar modelos que permitan evaluar las capacidades básicas organizacionales (líneas de base), las capacidades instaladas y los aspectos estructurales vinculados tanto a la salud de las y los trabajadores como de la comunidad asistida.

Podemos mencionar que, en Argentina, la mayoría de los hospitales fueron diseñados y construidos hace casi más de un siglo, de acuerdo a las demandas sociales y sanitarias de la época. A pesar del paso del tiempo y del cambio de las necesidades sanitarias de la población, poco han hecho las organizaciones para adecuarse a estos cambios en general y para la mitigación y adaptación al CC en particular.

Por ello, en la gestión de servicios y sistemas de salud se requiere comenzar a elaborar estrategias que permitan incorporar modelos para la gestión ambiental sustentable y estar preparados para responder de manera eficiente, eficaz y equitativa a las demandas adicionales provocadas por crisis ambientales, sociales o sanitarias. Los marcos normativos nacionales e internacionales deberían comenzar a acompañar estos cambios. Se trata de procesos que también la PA puede y debe acompañar, si bien uno de los principales obstáculos que encuentra para su desarrollo es que no se cuenta con suficientes profesionales de la salud y de la psicología con capacidad para resolver problemáticas ambientales y

promover otras formas de relación y de reciprocidad entre el ambiente, las comunidades y las personas.

Podemos señalar que muchos de los modelos que son utilizados en otros países para el abordaje preventivo de las crisis climáticas, aún no han sido incorporados en la organización y conformación de los sistemas de salud de Argentina, ni han permeado nuevas prácticas y saberes en el sector salud. La dimensión sanitaria y la dimensión ambiental aún aparecen como dimensiones escindidas.

En efecto, los modelos de: Hospitales Seguros ante el cambio climático (OPS, 2005), Organizaciones Resilientes y Sustentables ante el cambio climático (World Health Organization, s.f.), Entornos Laborales Saludables (OMS, 2010), son poco conocidos, y, por lo tanto, poco implementados. Estos modelos constituyen puntos de partida que luego tendrán que ser adecuados, contextualizados, criticados y apropiados por las organizaciones, pues es innegable que brindan elementos básicos para comenzar a diseñar una gestión sustentable.

La PA se propone pensar los problemas que se presentan en los servicios y sistemas de salud desde la interacción compleja y la mutua influencia de variables estructurales, contextuales e individuales. Así, puede incrementar la aceptación, adecuación, accesibilidad y apropiación de los modelos y perspectivas arriba enunciados, a la vez que facilitar la percepción de riesgo ambiental y mejorar las formas de relacionarse con el ambiente en ámbitos organizacionales a través de incrementos en las conductas protectoras del ambiente, promoviendo ambientes restauradores, eliminando estresores ambientales y fortaleciendo los recursos de afrontamiento. De esta manera, se puede visibilizar el sufrimiento laboral no como signo o síntomas individuales, sino colocándolo como una dimensión colectiva y organizacional, y así, generar las condiciones

subjetivas necesarias para implementar un Entorno laboral Saludable (ELS).

También la PA puede tender un puente que permita incorporar la interculturalidad y diversidad en los ámbitos organizacionales. Podemos afirmar, también, que sin integración de la diversidad sexual, étnica, religiosa, etaria, lingüística y biológica no hay sustentabilidad posible.

La PA puede orientar las decisiones de las personas y comunidades en contextos de crisis, permitiendo conocer y abordar cómo estas afrontarían ciertas restricciones que emergen de contextos inciertos y complejos, proporcionando, también, información sobre cuánto esfuerzo individual y social están dispuestas a realizar, personas y comunidades, por el cuidado del ambiente; cuáles son los puntos de inflexión y tracción para el cambio y la resiliencia de los sistemas sociales y familiares.

De esta manera, debe tenerse en consideración, que los modelos propuestos para las organizaciones de salud son o pueden operar como tipologías que no pueden implementarse descontextualizadas de los factores que inciden, constriñen o posibilitan la sustentabilidad en estos ámbitos. Así, también, que las políticas ambientales no pueden implementarse sin formar parte de una estrategia más amplia de Atención Primaria de la Salud (APS), enmarcada en la Salud Pública Ambiental y en la Atención Primaria Ambiental (APA).

Hospitales Seguros

En el 2005, más de 168 países acordaron en el marco de la Segunda Conferencia Mundial de reducción de desastres

impulsar el Programa Hospitales Seguros²⁰ (ONU, Kobe, Japón). Se entiende por un Hospital Seguro (HS) al “establecimiento de salud cuyos servicios permanecen accesibles y funcionando a su máxima capacidad y en su misma infraestructura inmediatamente después de que ocurre un desastre” (OPS, 2004, p. 2)²¹. El modelo de HS aborda 4 componentes: 1) componente funcional; 2) componente no estructural; 3) componente estructural de las organizaciones; 4) ubicación geográfica (implantación).

En este modelo, un aspecto poco abordado han sido los determinantes de la fuerza laboral. Sin embargo, no existe la seguridad organizacional sin trabajadores/as seguros con trabajo decente, formal, seguridad social y sanitaria. La precarización laboral es un factor que afecta la seguridad hospitalaria y, en consecuencia, a las y los usuarios de los

²⁰ En el marco de esta Conferencia se elaboró el Marco de Acción para reducir las pérdidas que ocasionan los desastres en términos de vidas humanas, bienes sociales, económicos, y ambientales (2005-2015) y se promueve el modelo de Hospitales seguros ante desastres. Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres – Kobe, Japón Hospitales seguros: un indicador confiable en la reducción de vulnerabilidad. También puede consultarse la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres Asamblea General de las Naciones Unidas (2013). Asamblea General de las Naciones Unidas. Sesión 67; resolución 209 A/RES/67/209 Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Disponible: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/209&Lang=S

Para medir la seguridad de un establecimiento se estableció un índice de seguridad hospitalaria (ISH) que es una herramienta de diagnóstico -de bajo costo y rápida-, que evalúa la posibilidad de que el hospital siga funcionando durante emergencias o desastres (OMS, 2020: 22). Como ya fue mencionado, estas herramientas no son de uso habitual en los servicios y sistemas de salud.

²¹ Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), los desastres naturales “son consecuencia de fenómenos naturales desencadenantes de procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital, al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas, y la actividad económica de los territorios afectados”. Sin embargo, en este texto proponemos pensar de manera crítica la definición de desastres. Tal como propone Wilches-Chaux (1993), quien considera que los desastres “no son naturales”.

servicios y sistemas de salud. Las condiciones laborales (reconocimiento /precarización) se encuentran estrechamente vinculadas con la salud mental del personal de salud.

En la mayoría de las instituciones los mecanismos de control son insuficientes y existe un marcado déficit en el reconocimiento de la participación del personal de salud en los procesos de toma de decisiones. Estos elementos tienen implicancia en sus propios procesos de salud y enfermedad y en la de las comunidades con las que trabajan, por lo que las medidas elaboradas e implementadas de manera vertical suelen ser resistidas.

Para la seguridad de las organizaciones se requiere que las personas puedan participar en el ciclo de elaboración de los planes locales y hospitalarios vinculados a situaciones de desastre. Es fundamental que el personal de salud y usuarios de servicios integren los comités de crisis. En este sentido, consideramos que la PA puede promover una cultura de la evaluación en las organizaciones, e incrementar la percepción de riesgo y la apropiación de medidas adecuadas.

Durante la pandemia también se evidenció que se desconocían aspectos clave de la salud ocupacional vinculadas con el perfil de las y los trabajadores de salud (como por ejemplo pluriempleo, presencia de enfermedades crónicas, personas dependientes a cargo) que tuvieron alto impacto en la gestión del recurso humano (fuerza laboral), en la determinación de grupos de riesgos y en la transmisión del virus SARS-COV-2.

Recientemente la OMS (2020) establece como objetivo en relación a los recursos humanos, la necesidad de orientar a los profesionales que trabajan en el ámbito de la atención de salud, a fin de que comprendan los riesgos sanitarios adicionales que entraña el cambio climático y de esta manera puedan prepararse eficazmente para afrontarlos.

La falta de implementación de HS, podría originarse en el desconocimiento de los modelos de gestión, pero también en la presencia de mecanismos de defensa y resistencias al cambio o en razones ideológicas (*negacionismo ambiental*).

Un aspecto relevante a señalar es que contar con el diseño e implantación de HS es más sustentable en términos económicos que los excesivos costos y pérdidas que genera la reparación de una organización luego de un desastre.

Organizaciones Resilientes y Sustentables

De manera preliminar parece necesario aclarar que el término resiliencia proviene del campo de la física y de la ingeniería, para referir a una característica de resistencia de los materiales (cómo éstos se recuperan frente a una tensión -energía de deformación). Este constructo fue utilizado tempranamente en el campo de la psicología y se realizaron investigaciones en relación a personas que sobrevivieron a emergencias y desastres (como terremotos, maremotos, grandes inundaciones). De esta manera, la resiliencia fue entendida como la capacidad o habilidad de las personas para fortalecerse y obtener aprendizajes aún en situaciones adversas.²² Aquí postulamos que la resiliencia no es un rasgo de la personalidad sino fruto de interacciones sociales

²² La resiliencia no es una característica sólo de las personas, sino también de las comunidades y/o de las organizaciones. Además consideramos relevante tener en cuenta que, la resiliencia: 1) No es un rasgo de la personalidad; 2) No es una característica permanente; 3) Se necesita tutor/a de resiliencia es decir un “otro/a significativo/a” que sostenga el proceso de aprendizaje y crecimiento subjetivo; 4) Puede ser resiliente en relación a un problema o situación pero no en relación a otro; 5) Se puede acrecentar la resiliencia; 6) la resiliencia se encuentra estrechamente vinculada con los mecanismos de afrontamiento de los que dispongan las personas o comunidades..

históricamente condicionadas. Utilizamos este término resignificando el contexto o marca de época en el que emerge.

Los sistemas de salud resilientes al clima son “aquellos que pueden prever conmociones y presiones relacionadas con el clima, darles respuesta, superarlas, recuperarse y adaptarse a ellas para mejorar constantemente la salud de la población” (Organización Mundial de la Salud, 2015, p.35).

La Organización Mundial de la Salud (2015, p. 36), define a los establecimientos de salud resilientes al clima y ambientalmente sostenibles como aquellos que

...prevén conmociones y presiones relacionadas con el clima, le dan respuesta, las superan, se recuperan y adaptan a ellas, al tiempo que reducen al mínimo las repercusiones negativas en el medio ambiente y aprovechan las oportunidades de restaurarlo y mejorarlo a fin de prestar una atención de salud continuada y sostenida a la población destinataria y proteger la salud y el bienestar de las generaciones futuras.

Vemos una evolución en la conceptualización de organizaciones resilientes en la definición de OMS (2015). Esta última definición incorpora la necesidad de reducir al mínimo las repercusiones negativas en el ambiente y la necesidad de restauración de éste. Además de ello, incorpora la noción de intergeneracionalidad, aspecto fundamental de la idea misma de sustentabilidad.

También encontramos definiciones que dentro de la resiliencia organizacional incorporan la resiliencia de las personas. Así, la resiliencia de los establecimientos de salud, es definida como:

...la capacidad de los establecimientos de salud y las poblaciones sanitarias para prepararse y responder eficazmente a las funciones básicas en caso de crisis y mantenerse informado gracias a las enseñanzas extraídas durante el evento, así como reorganizarse si las condiciones lo requieren. Es la capacidad de absorber las perturbaciones, adaptarse y responder con las prestaciones de los servicios de salud que se necesiten (Kruk et al., 2015, p. 11).

Luego de definida qué es la resiliencia de los sistemas y de las organizaciones de salud y qué es la resiliencia ante el CC, podemos preguntarnos ¿cómo se puede acrecentar la resiliencia climática en los establecimientos de salud?, es decir ¿cómo podemos pensar en el fortalecimiento y en los aprendizajes, luego de crisis sanitarias como la que atravesamos?

En este contexto, la PA tiene grandes desafíos vinculados con el fortalecimiento de las organizaciones para prever la conmoción, dar respuesta, superarla, recuperarse, adaptarse y mejorar. En todo este proceso se puede intervenir para incrementar la percepción del riesgo, ampliar el repertorio de acción, ajustar conductas de medios a fines, fortalecer los mecanismos de afrontamiento, abordar las resistencias y defensas, incrementar la resiliencia del personal de salud y de las personas usuarias de los servicios para generar nuevos aprendizajes, entre otras.

Teniendo en cuenta que la “estructura social previa de una comunidad u organización es la que condiciona la capacidad de respuestas”, es necesario trabajar desde la PA antes, durante y después de una crisis ambiental, social o sanitaria para incrementar la resiliencia de las organizaciones y de las personas y comunidades. Después de la crisis, se puede intervenir para poder generar aprendizajes

que retroalimentan nuevos procesos que permitan prever conmociones y afrontarlas.

Algunos de los constructos centrales para intervenir desde la PA en la gestión de servicios y sistemas de salud, implican el abordaje del estrés ambiental, la apropiación del espacio, las actitudes ambientales, la identidad ambiental, las conductas sustentables, el apego ambiental, el apego al lugar, la conexión con la naturaleza, la comunicación de riesgos, la percepción del riesgo ambiental, la preocupación ambiental, participación social, comunicación y educación ambiental.

Entorno Laboral Saludable

El Modelo de Entorno Laboral Saludable (ELS) se define como

...un lugar donde todos trabajan unidos para alcanzar una visión conjunta de salud y bienestar para los trabajadores y la comunidad. Esto proporciona a todos los miembros de la fuerza de trabajo, condiciones físicas, psicológicas, sociales y organizacionales que protegen y promueven la salud y la seguridad (OMS, 2010, p.5).

Señalamos la importancia de que los sistemas y servicios de salud de todos los sectores (público, privado, seguridad social) emprendan el gran desafío de generar y fortalecer ELS, lo que implica implementar mejoras en el ambiente físico de trabajo y en el ambiente psicosocial, y pensar la forma de inserción comunitaria de la organización.

Por lo tanto, si hablamos de un ELS, estamos refiriéndonos a un ambiente con perspectiva de derechos humanos, interculturalidad y género, que además cuenta con políticas activas para revertir barreras que afectan de manera diferencial el ingreso, mantenimiento de la trayectoria de la

fuerza laboral, ambientes libres de coacción, discriminaciones y violencias, donde además, la infraestructura, los insumos y procesos son seguros.

Podemos señalar, siguiendo a Christophe Dejours (2016), quien brinda su mirada desde la psicodinámica del trabajo, que el mismo produce efectos más allá del contexto laboral; que puede producir sufrimiento psíquico. Este autor, destaca que para la construcción de salud en los ámbitos organizacionales se necesita trabajar sobre la movilización subjetiva, la retribución justa, el reconocimiento en el ámbito laboral, la posibilidad de contribuir por parte de las y los trabajadores con la organización, en las relaciones de cooperación y en estrategias colectivas de desalienación, en la identidad colectiva, en procesos deliberativos y participativos (Dejours, 2004; Sigaut, 2004). Desde nuestra perspectiva, estos son ejes fundamentales de la PA.

El planteo que se realiza en este capítulo es poder armonizar las propuestas de gestión con los aportes para la sustentabilidad, teniendo en cuenta aspectos subjetivos, conductuales y emocionales que influyen en la apropiación de modelos que persiguen la seguridad ambiental, los ELS y la resiliencia frente al cambio climático. Por lo que, sin la incorporación de la dimensión subjetiva y su interrelación con el ambiente, no es posible pensar el cambio, la innovación organizacional y menos la sustentabilidad.

Distintos factores psicosociales influyen en la salud mental del personal: el apoyo psicológico, la cultura organizacional, el liderazgo y las expectativas, la educación, el ajuste psicológico al trabajo, el crecimiento y desarrollo, la participación e influencia, la administración de la carga de trabajo, el compromiso y motivación, las políticas de conciliación de la vida personal y la vida laboral para mujeres; y la protección psicológica (OMS, 2004).

Para la implementación de un ELS es necesario una lectura del contexto normativo en el que se propone, de cómo funciona (o no) el sistema de protección social de las y los trabajadores de la organización; de las formas en las que se concibe la salud en el trabajo, de la regulación o desregulación del sector, de la idea de trabajo, protección social, bienestar que sostenga el conjunto social. Un marco normativo protector de las relaciones del trabajo y de protección social es condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr el bienestar laboral. De ahí la importancia de abordar los aspectos psicosociales desde la PA.

Es necesario poder pensar trabajos subjetivantes basados en la solidaridad social entre trabajadores y no trabajadores. De ahí la importancia de pensar desde la PA crítica, el sufrimiento en el trabajo desde su dimensión colectiva, y por lo tanto, como un problema eminentemente político.

Las organizaciones pueden generar también estrés, despersonalización y sufrimiento para las personas usuarias de los servicios de salud. Esto puede ocurrir por demoras excesivas en la atención, excesivas burocracias, ausencia de información sobre su salud o tratamiento, pérdida de control (real o percibido) sobre su proceso de salud/enfermedad (Andeane et al., 2005), o por condiciones percibidas como negativas. También cuando el diseño arquitectónico ambiental no satisface las necesidades de atención (Carpman & Grant, 1984). La PA puede aportar a reducir las discrepancias entre las necesidades personales y las características ambientales en las que interactúan factores ambientales, del sistema social y del individuo (Andeane et al., 2005).

A su vez, es necesario tener en cuenta que muchas veces las necesidades de las y los usuarios de servicios y sistemas de salud se ven condicionadas por formas de consumo no

sustentables. De ahí la importancia de las intervenciones de la PA para promover formas sustentables y readecuar expectativas y necesidades con la sustentabilidad social, económica y ambiental de las organizaciones.

En la Reunión del Cuerpo de Directores del National Symposium on Health care Design, se elaboran los 20 Derechos Ambientales de los pacientes de Hospitales.²³ Según Andeane et al. (2005), estos veinte derechos contribuyen a la creación de ambientes saludables y restauradores de la salud para el usuario/a.

Si bien en Argentina existe legislación que regula los derechos de los pacientes en relación a las instituciones y profesionales de salud y esto implicó un cambio de paradigma que amplió ciudadanía sanitaria, aún no se han incorporado los derechos ambientales de las y los usuarias/os en las instituciones de salud con el alcance y extensión antes mencionados.

Desafíos para la Psicología Ambiental

Incorporar la Perspectiva de Género e Interseccionalidad de Género en la Gestión de Servicios y Sistemas de Salud

La perspectiva de género e interseccionalidad de género es aún un desafío pendiente para la gestión de servicios y

²³ A continuación se enumeran estos derechos: estar cómodo, sentirse parte de la comunidad, reducir o eliminar el estrés ambiental, brindar accesibilidad en las instalaciones, mantener el contacto con la naturaleza, preservar una escala humana, ser estimulado, tener privacidad, control individual, tener privacidad acústica, tener acceso al arte, ver luz del día, percibir lugares espaciosos, ser tratado con amabilidad, mantener su dignidad, experimentar pulcritud, brindarle una imagen de honestidad, mantenerlo informado, no perturbado, motivarlo.

sistemas de salud, para las organizaciones y en particular para la Psicología Ambiental.

Como señala Cortés (2014), no se ha reconocido la importancia de la categoría “género” en las investigaciones en PA, es decir, aún no se la ha incorporado como variable analítica y explicativa, no se han tenido en cuenta estereotipos, sesgos y roles *generalizados*. En este mismo sentido, Stewart et al. (2008), señalan que en la psicología son escasas las teorizaciones sobre sexo, género y personalidad. Cortes (2014), señala que es necesario mirar “con lentes de género” y promover por todos los medios posibles la inclusión de la perspectiva de género en la PA.

Consideramos, además, que es necesario incorporar una agenda feminista y de diversidad en la Psicología Ambiental que incluya y discuta los distintos tipos y formas de opresiones que devienen de la injusticia social, ambiental y climática. Cada vez encontramos más estudios que vinculan la dimensión de género, salud y cambio climático, aunque no se ven reflejados con igual auge en la producción de conocimiento de la PA.

La OPS (2021), señala lineamientos transversales para integrar la igualdad de género en la respuesta a los desastres y las emergencias de salud (como los producidos durante la pandemia de COVID-19). Así propone, la igualdad de género a nivel institucional teniendo en cuenta los impactos diferenciales según género, asegurar un enfoque participativo y atender de manera prioritaria las desigualdades.

El enfoque de género nos proporciona una mejor comprensión de la relación de las personas con el ambiente, permite comprender conocimientos, necesidades, roles y prioridades. También permite comprender si existen modos diferentes de acceder, utilizar y gestionar los bienes comunes. Este enfoque de igualdad de género se encuentra promovido

en la Agenda 2030 Objetivo de desarrollo Sustentable -5-(ODS 5), aunque de manera limitada en relación sólo a las mujeres y niñas, sin incluir la perspectiva de diversidad.

Incorporar la Perspectiva de Interculturalidad en la PA

Podemos mencionar que, así como en la literatura existen escasos estudios en PA que incorporen la perspectiva de género, lo mismo sucede con la dimensión de interculturalidad. En efecto, no se ha reconocido la importancia analítica de esta categoría. La interculturalidad es un factor que se encuentra estrechamente vinculado con la personalidad, las elecciones personales, las motivaciones, aspiraciones individuales o comunitarias, con la cosmovisión y paradigmas que sustenta una determinada comunidad o comunidades en un determinado contexto económico, social, político y cultural. Sin embargo, no es un factor que haya sido tenido en cuenta en las líneas de investigación ni en las propuestas de gestión de la PA. Tener en cuenta la interculturalidad exige explicitar aquellos supuestos etnocentristas de la ciencia que se encuentran implícitos. El contexto donde emerge un comportamiento de cuidado o de degradación del ambiente, se entrelaza con los significados y valoraciones que las culturas le asignan en un momento histórico determinado. En este sentido, es necesario asumir una perspectiva crítica sobre el desarrollo implícito en los modelos teóricos y metodológicos que utiliza la PA, descolonizar y deconstruir el saber académico dando lugar a los saberes comunitarios.

Para ello, es necesario desarrollar una Psicología Ambiental desde y para el Sur global que se nutra de los grandes aportes y antecedentes, pero que pueda dar cuenta a la vez, de las distintas problemáticas y de las inscripciones e intersecciones: territoriales, de clase, étnicas, sexo-genéricas y etarias. La perspectiva latinoamericana es necesaria en el desarrollo de la PA en particular y de la psicología en general.

Tenemos que contar con desarrollos teóricos, abordajes y formas de pensar los problemas -de interacción de las personas con el ambiente y del ambiente con las personas- desde las realidades locales y cómo los contextos de mal desarrollo, las asimetrías norte-sur- determinan subjetividades.

Por ello, es imprescindible que la PA integre las especificidades territoriales y ambientales y que genere metodologías y herramientas de abordaje en contextos estructuralmente desiguales. La PA necesita incluir en los abordajes teóricos y metodológicos la noción de colonialismo ambiental y a partir de ahí, diseñar instrumentos situados y contextuales.

Gestión de los Servicios y Sistemas de Salud

La gestión ambientalmente sustentable tiene que acompañar los procesos de cambio en el sector salud y para ello, es necesario fortalecer los sistemas y servicios de salud basados en la estrategia de la Atención Primaria Ambiental (APA), promoviendo la Salud Pública Ambiental en las organizaciones y en los contextos sanitarios, educacionales y comunitarios.

Se necesita un Estado con capacidad de reducir las vulnerabilidades ambientales, pero también las sociales. Para ello debe incorporar la agenda de cambio climático como prioridad y de manera transversal a todos los sectores del Estado. En este sentido, los Planes Nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático no pueden ser sólo diseñados “desde arriba”, por expertas/os de manera vertical, sino que tienen que ser elaborados, implementados y evaluados por medio de procesos participativos, horizontales y dialógicos. En estos procesos la PA tiene mucho para aportar.

Hoy más que nunca las/os profesionales de la salud deben asumir un rol protagónico como motorizadores del cambio hacia la sustentabilidad ambiental. Por lo tanto, debemos implementar y lograr la apropiación de modelos de Hospitales Seguros, Organizaciones Resilientes ante el cambio climático y Entornos laborales saludables, como herramientas de la sustentabilidad. Pero éstas deben ser puestas en contextos geopolíticos más amplios, y analizando las distintas implicancias.

Para ello, debemos contar con un marco normativo que promueva la evaluación, acreditación y la implementación del modelo de Hospitales Seguros ante el CC, uniforme para todo el país y para todos los subsectores de salud (público, privado y de la seguridad social).

Además, es fundamental reformular hacia el interior de las organizaciones de salud las políticas de higiene, bioseguridad, alimentaria, de gestión de residuos, reforzando la acción comunitaria y reorientando los servicios hacia la promoción de la salud y no sólo al tratamiento de la enfermedad, garantizando la participación de la fuerza laboral en los procesos de toma de decisión que impactan en sus propios derechos y en el ambiente.

Es necesario garantizar la calidad de la atención sanitaria y poder dar respuestas a las demandas sociales. Para esto se requiere avanzar en la jerarquización del sector salud y terminar con todas las formas de precarización de los y las trabajadoras. Se debe asegurar la salud ocupacional, las condiciones físicas, psicológicas, sociales y organizacionales que promuevan la estabilidad laboral y la protección social, implementando entornos laborales saludables para trabajadores y personas usuarias del sistema.

Teniendo en cuenta que las organizaciones de salud también generan daño ambiental, es necesario que las

organizaciones adopten una perspectiva de derechos humanos teniendo en cuenta la *debida diligencia*, de manera de no dañar, prevenir el daño y reparar.

Por último, consideramos que la PA está llamada a cumplir un rol fundamental en el campo social y ambiental. Para eso, tiene que abordar necesariamente los factores protectores de la salud, la generación de redes de apoyo, promover la identidad y la resiliencia comunitaria, la integración del tejido social, la solidaridad intergeneracional, los vínculos significativos, el apego al lugar; a través del reconocimiento y legitimación de las prácticas de autocuidado comunitario y del ambiente en el marco de la sustentabilidad.

El Estado tiene que elaborar e implementar políticas públicas ambientales sustentables, integrales, promocionales y preventivas que permitan abordar los principales determinantes sociales y revertir las condiciones materiales; en consecuencia, realizar una inversión presupuestaria que tenga en cuenta los impactos y efectos del cambio climático en la salud, en el ambiente y en el territorio. De esta manera se posibilitará el cumplimiento de los desafíos actuales en materia de sustentabilidad ambiental, social y sanitaria.

Referencias

- Adeola, F. (2009). Katrina cataclysm: does duration of residency and prior experience affect impacts, evacuation and adaptation behavior amongst survivors? *Environment and Behavior*, 41(4), 459–489.
- Andeane, P, Mercado Domenech, S, Reild Martínez, L & Estrada Rodríguez, C (2005). Estrés ambiental en instituciones de salud. Valoración psicoambiental. UNAM. México.

- Auyero, J. & Swistun, D. (2008). *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós.
- Beck, U. (1996). *Teoría de la sociedad del riesgo: las consecuencias perversas de la Modernidad*. Paidós.
- Carpman, J. & Grant, M. (1984). *Patient and visitor participation project*. Inédito.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2014). *Manual para la evaluación de desastres*. Naciones Unidas.
- Corral, V. (2000). La definición del comportamiento proambiental. *La psicología social en México*, 8, 466-467.
- Corral, V. (2001). *Comportamiento proambiental: una introducción al estudio de las conductas protectoras del ambiente*. Editorial Resma.
- Cortés, B. (2014). Examining environmental psychology through a gender lens/ Mirando la psicología ambiental con lentes de género. *Psychology*, 5(2-3), 137-166. <https://doi.org/10.1080/21711976.2014.942511>
- Dejours, C. (2004). La fatigue d'être soi: revers de l'émancipation ou signe d'aliénation? *Revue Française de Psychosomatique*, numéro spécial «Vivre fatigué», 27-36.
- Dejours, C. (2006). Aliénation et clinique du travail. *Actuel Marx*, 1(39), 123-144. <https://doi.org/10.3917/amx.039.0123>

- Evans, G. & Cohen, S. (1987). Environmental stressors. En D. Stokols & I. Altman (Eds.), *Handbook of environmental psychology* (Vol. 1, 571-619). Wiley.
- Feinberg, M. & Willer, R. (2013). The moral roots of environmental attitudes. *Psychological Science*, *24*(1), 56–62. <https://doi.org/10.1177%2F0956797612449177>
- García-Mira, R. & Real-Deus, E. (2001). Valores, actitudes y creencias: hacia un modelo predictivo del ambientalismo. *Medio ambiente y Comportamiento Humano*, *2*(1), 21-43.
- García-Mira, R., Sabucedo, J. & Romay, J. (2003). *Culture, environmental action and sustainability*. Hogrefe & Huber Publishers.
- García-Mira, R. & Lema-Blanco, I. (2007). The role of information and trust in the process of risk perception. In E. Edgerton, O. Romice & C. Spencer (Eds.), *Environmental psychology: putting research into practice* (74-90). Cambridge Scholars Publishing.
- García-Mira, R. (2008). Environmental psychology in Europe. *Bulletin of People -Environmental Studies*. N 34. Autumn-Winter, 2008. International Association for People-Environment Studies aims to improve the physical environment and human well-being.
- Gifford, R. (2007). *Environmental psychology: principles and practice*. Optimal Books.
- Gifford, R. (2014). Environmental psychology matters: the behavioral science of human transactions with and within built and natural environments. *Annual Review of Psychology*, *65*, 541-579. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010213-115048>

- Hernández, P., Woodcock, A., Estrada, M. & Schultz, P. (2018). Undergraduate research experiences broaden diversity in the scientific workforce. *BioScience*, 68(3), 204-211. <https://doi.org/10.1093/biosci/bix163>
- Jordán-García, M., Calderón-Maya, J. & Adame-Martínez, S. (2016). Análisis comparativo entre el atlas de riesgo municipal de Tenancingo, Estado de México, y las bases de estandarización de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 18(2), 85-110.
- Kruk, M., Myers, M., Varpilah, T. & Dahn, B. (2015). What is a resilient health system? lessons from Ebola. *Lancet*, 385(9980), 1910-1912. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60755-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60755-3)
- Lima, M., Barnett, J. & Vala, J. (2005). Risk perception and technological development at a societal level. *Risk analysis*, 25(5), 1229-1239. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2005.00664.x>
- Lin, C., Chang, A. & Hu, J. (2015). Eco-social enterprise's innovation in the human society. *American Journal of Industrial and Business Management*, 5(12), 839-850. <http://dx.doi.org/10.4236/ajibm.2015.512081>
- Moffatt, I., Hanley, N. & Wilson, M. (2001). *Measuring and modeling sustainable development*. The Parthenon Publishing Group.
- Moser, G. & Uzzell, D. (2002). Environmental psychology. In T. Millon & M. Lerner (Eds.), *Comprehensive handbook of psychology, personality and social psychology* (Vol. 5). John Wiley & Sons.

- Mozobancyk, S. (2011). Problemas ambientales y psicología ambiental. Reflexiones para la construcción de una psicología de la sustentabilidad en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica*, 3(2), 96-106.
- Organización Panamericana de la Salud. (2005). *Hospitales seguros, una responsabilidad colectiva: un indicador mundial de reducción de desastres*. https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/SS_Hospitales_Seguros.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (2021). *Consideraciones clave para integrar la igualdad de género en la respuesta a los desastres y las emergencias de salud: COVID-19*.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Marco operacional para el desarrollo de sistemas de salud resilientes al clima*. <https://www.who.int/globalchange/publications/building-climate-resilient-health-systems/es/>
- Organización Mundial de la Salud. (2010). *Entornos laborales saludables: fundamentos y modelo de la OMS: contextualización, prácticas y literatura de apoyo*. Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44466>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Proteger la salud frente al cambio climático*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/Proteger-la-salud-frente-al-cambio-climatico.pdf>
- Pol, E. (1993). *Environmental psychology in Europe: from architectural psychology to green psychology*. Avebury.

Rattenberry, A. (2005) en Andeane, P, Mercado Domenech, S, Reild Martínez, L, Estrada Rodriguez, C (2005). Estrés ambiental en instituciones de salud. Valoración psicoambiental. UNAM. México.

Resolución 209 (A/RES/67/209) de 2013 [Asamblea General de las Naciones Unidas]. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. 12 de marzo de 2013. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/209&Lang=S

Roysen, R. (2018). O corpo e a adoção de práticas sustentáveis: estudo de caso em uma ecovila. *Psicologia & Sociedade*, 30, 1-11. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30i164236>

Sigaut, F. (2004). Folie, réel et technologie. À propos de Philippe Bernardet, les dossiers noirs de l'internement psychiatrique, Paris, Fayard, 1989. *Travailler*, 2(12), 117-130.

Stern, P. C. (2000). Psychology and the science of human-environment interactions. *American Psychologist*, 55(5), 523-530. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.5.523>

Stewart, A., Cortina, L. & Curtin, N. (2008). Does gender matter in personality psychology? *Social and Personality Psychology Compass*, 2(5), 2034-2048. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9004.2008.00145.x>

Ulrich, R. (1984). View from the window may influence recovery from surgery. *Science*, 224(4647), 420-421. <https://doi.org/10.1126/science.6143402>

Van der Werff, E., Perlaviciute, G. & Muiños, G. (2016). Current developments in environmental psychology:

topics and researchers / Desarrollos actuales en psicología ambiental: temas e investigadores. *Psycology*, 7(3), 229–235. <http://dx.doi.org/10.1080/21711976.2016.1251105>

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. In A. Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales* (9-50). La Red.

Wiesenfeld, E. & Zara, H. (2012). La psicología ambiental latinoamericana en la primera década del milenio. Un análisis crítico. *Athenea Digital*, 12(1), 129-155. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v12n1.985>

World Health Organization. (s.f.). *Europe*. https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/341239/ESHS_Revised

Psicología Ambiental, Participación y Ejercicio de la Cuidanía en Conflictos Ambientales

Mireya Palavecinos Tapia

Ante la inminente crisis ambiental que enfrenta nuestra generación, el crecimiento de las urbes, la vida en las ciudades modernas y las dificultades que existen para proteger nuestro entorno y la naturaleza se hace necesaria, cada vez más, la participación de cada persona y los aportes que desde cada disciplina se puedan hacer, para poder enfrentar en conjunto los desafíos.

En este contexto, la psicología socio ambiental viene desde hace algunas décadas, haciendo aportes conceptuales prácticos que buscan abonar a la comprensión de esta situación y a los gobiernos, la administración pública, que se han visto enfrentadas a buscar soluciones urgentemente. Algunas de esas reflexiones y aportes pretenden ser abordadas en este capítulo.

Se hará una rápida revisión del conocimiento científico disponible a la fecha, buscando identificar nuevos instrumentos que permitan a la psicología comunitaria, actuar para coordinar mejor sus tareas y favorecer la relación y la comunicación que establece con la ciudadanía y los órganos correspondientes del Estado.

Para mejorar y cuidar las condiciones ambientales, las instituciones a cargo de la gestión, han debido implementar espacios que garanticen la calidad de su trabajo y les permita ejercer control sobre los mecanismos de gestión, como una forma de garantizar la necesaria transparencia, gobernabilidad y gobernanza. Con este fin, y la certeza de que la participación ciudadana es un elemento central en esta tarea, se ha buscado o se trata de encontrar una forma de construcción de espacios más democráticos, la generación de

instancias de mediación, que traten con actores informados para elaborar pactos y llegar a decisiones conjuntas y, al mismo tiempo, restablecer normas y las confianzas perdidas por parte de la ciudadanía (Alfie, 2013; Bar, 2001).

La creación de sistemas de recepción de quejas y reclamaciones de las y los ciudadanos ha sido una de las medidas exigidas a la administración pública para garantizar espacios de relación y solución de los conflictos ambientales de forma participativa. Un mecanismo que ya ha sido implementado en organizaciones privadas para evaluar la satisfacción de los clientes, pero sólo últimamente ha sido incorporado en la gestión pública a nivel global. Considerando estas experiencias, la preocupación por la participación, para llegar a conocer la percepción de las personas respecto de la calidad de los servicios de cuidado y protección ambiental entregados, ha sido una necesidad emergente entre los administradores modernos.

Hoy en día, los buenos sistemas de control de calidad, utilizan habitualmente estas formas de comunicación con los usuarios, para conocer la percepción de los servicios y llegar a establecer diagnósticos de la situación ambiental en cada territorio. Cada vez son más las unidades creadas en las unidades gubernamentales para la recepción, tratamiento, análisis y de respuesta de las reclamaciones, peticiones y sugerencias de la ciudadanía, en todos los ámbitos.

Es así como, conocer la opinión de las personas respecto de la forma en que se gestionan los recursos y los conflictos ambientales en los territorios, ha sido uno de los mecanismos recientemente creados para el diagnóstico y solución participativa de este tipo de conflictos, tanto en Municipalidades como en las unidades dependientes del Ministerio de Medio Ambiente en Chile durante la última década.

Uno de los problemas habituales, en la mayoría de las instituciones de la administración ambiental en Chile, considerando la legalidad vigente al año 2022, es que no se tiene claro las oportunidades que les pudieran otorgar los

datos recogidos desde la comunidad, o quienes viven las dificultades ambientales día a día. En general, por la escasa información que se entrega y es difundida, las personas desconocen la forma adecuada para la realización de diagnósticos participativos, el tratamiento de estos datos y cómo éstos pueden aportar a mejorar la calidad de los procesos de gestión ambiental institucional. Por otro lado, la mayoría de las veces, esta información no es utilizada o es subvalorada por las organizaciones y su personal técnico, desperdiándose el aporte valioso que la misma pudiera tener como instancia de retroalimentación para mejorar la gestión y con ello, se pierde la oportunidad de considerar estos insumos en la elaboración de una política pública, con evidencia que sustente los programas implementados para la solución de los problemas ambientales detectados.

Como consecuencia, se generan políticas públicas débiles o insuficientes, con ello los problemas persisten, los gastos se mantienen o aumentan, y particularmente, las personas van acrecentando su desconfianza hacia la gestión y hacia las autoridades responsables. Esto conlleva a la creación de mecanismos de acción ciudadana frágiles o desconocidos para las personas. Con ello, a pesar de los avances, la ciudadanía sigue percibiendo que sus necesidades no son reconocidas, o que no son tomadas en cuenta, y lo que es peor, ve cómo los problemas se agravan producto de la mala gestión. Muchas veces, los gestores terminan por implementar intervenciones y decisiones no pertinentes para la solución de los problemas, ya que la información es parcial, al no contemplar la información y la vivencia de las personas en su cotidianidad (Palavecinos et al., 2008).

La situación es posible presentarla en la siguiente figura de forma gráfica, lo cual busca mostrar que los diagnósticos técnicos suelen ir en paralelo con los diagnósticos realizados por la ciudadanía, presentan percepciones y atribuciones de causa, consecuencias y responsabilidades diferentes, con expectativas en relación a las posibles soluciones al problema diversas o contrarias, y que no suelen

ser conversadas o comunicadas entre autoridades, funcionarios y ciudadanas/os. Todo lo cual va generando nuevos conflictos y desavenencias, que generan que el problema ambiental se mantenga, no sea solucionado, y muy por el contrario, probablemente aumente con el tiempo.

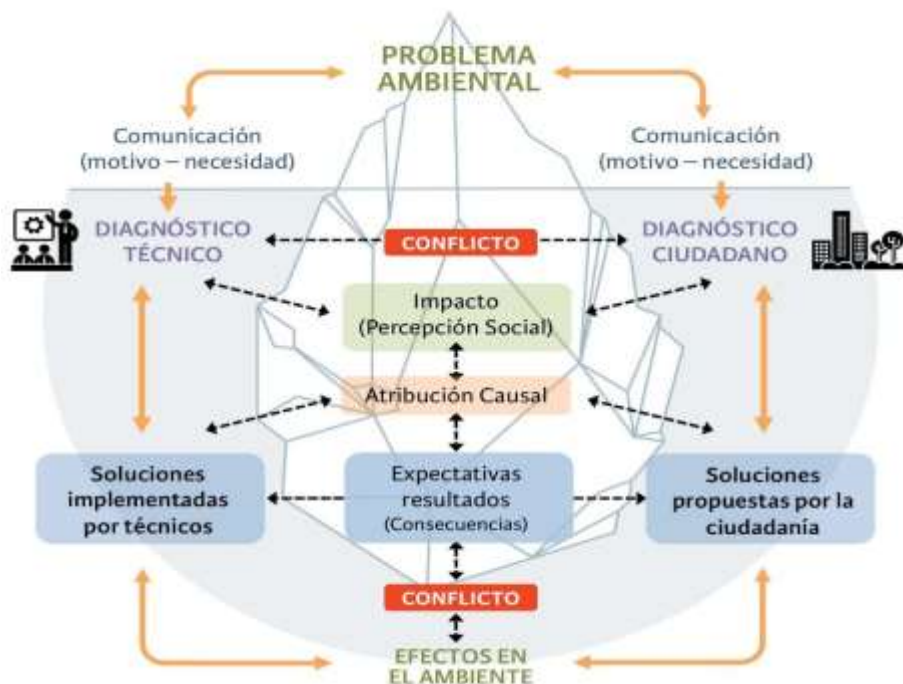


Figura 1 - Temas Ambientales. Conflictos de comunicación entre la Administración Pública/ Ciudadanía

Comportamiento Ambiental o Comportamiento Ecológico Responsable (CER)

¿Pero qué se ha estado discutiendo respecto de factores vinculados con el comportamiento de las personas en relación con el cuidado o protección de nuestro entorno?

A la fecha, se ha entendido la Conducta Ambiental, como aquella acción que realiza una persona, de forma individual o colectiva, a favor de la conservación de los recursos naturales y dirigida a obtener una mejor calidad del medio ambiente. El desarrollo sostenible y la conducta sustentable están vinculados así a la idea de una conducta motivada e intencional (World Commission on Environment and Development [WCED], 1987).

Desde la Psicología ambiental se han planteado varias formas para denominar este tipo de comportamiento hacia el medio ambiente, entre ellos: Conducta ambiental, Comportamiento proambiental, Comportamiento ecológico responsable, sostenible o sustentable. En varios de los modelos que intentan explicar este comportamiento, se establece una clara relación entre intención de conducta y conducta, por lo que la primera parece ser su mejor predictor, pero es menos claro cómo se produce y materializa dicha influencia.

Este comportamiento también se ha definido por su impacto, el grado en que es capaz de cambiar la disponibilidad de los materiales o energía del ambiente o alterar la estructura y dinámica del ecosistema o biosfera. Desde este punto de vista, se le considera como un comportamiento comprometido o que tiene la intención de cambiar (beneficiar) el ambiente. Parece necesario, por tanto, adoptar una definición orientada al impacto, para identificar el curso previsto del comportamiento, lo que puede llegar a provocar una gran diferencia en el medio (Gardner & Stern, 1996; Hernández & Suárez, 2006a; Stern, 2000). Más concretamente, la conducta ecológica es caracterizada por su impacto sobre el medio ambiente, y originada como consecuencia del efecto que han podido tener las decisiones para satisfacer las diferentes necesidades humanas (Gatersleben et al., 2002).

Para Corral-Verdugo y Pinheiro (2004), el comportamiento proambiental o ecológico responsable

consiste en una acción realizada, de forma individual o colectiva, a favor de la conservación de los recursos naturales, y dirigidos a obtener una mejor calidad del ambiente. En consecuencia, entre los criterios necesarios para definir un comportamiento proambiental, se ha mencionado su carácter deliberado (intencionado) y competente, además de formar parte de un estilo de vida (Corral-Verdugo & Pinheiro, 2004; De Castro, 2006; Stern, 2000). Finalmente, en aportaciones más recientes, se reconocen cinco dimensiones o condiciones necesarias para identificarlo: su efectividad, deliberación, anticipación, solidaridad y austeridad (Hernández & Suárez, 2006a; Hernández & Suárez, 2006b).

Se asume, por tanto, que existen diferentes tipos de acciones con respecto al medio ambiente que pueden ser relativamente independientes entre sí y que no es posible considerar un único factor explicativo del comportamiento ambiental, sino la existencia de diferentes factores específicos que determinan los distintos tipos de conductas relevantes hacia el medio ambiente (Suárez, 2000). Para Corraliza y Berenguer (1998), a la hora de valorar una determinada conducta ambiental, utilizamos mecanismos psicológicos diferentes y específicos para cada una de ellas, lo que puede explicar la heterogeneidad que caracteriza a las conductas ambientales, tanto a nivel cognitivo como conductual.

Es reconocido que el contexto tiene un importante rol en los comportamientos proambientales; en este aspecto se consideran factores como las condiciones que se ofrecen a las personas para su ejecución (medios, recursos, facilidades) así como también son relevantes los valores que predominan en la sociedad donde estos ocurren. Son de especial importancia los conocimientos e información que en el proceso de socialización de la cultura dominante se proponen (Dietz et al., 1998; Gardner & Stern, 1996; Inglehart, 1990; Schwartz, 1994; Schultz et al., 2000; Schultz et al., 1995; Stern et al., 1995; Stern et al., 1999; Stern, 2000; White, 1967).

Un tema relevante es el comportamiento que se despliega ante los bienes o recursos públicos. En estos casos, los factores sociales y comunitarios afectan a los estrictamente psicológicos a través del poder de la información normativa que emana de la conducta de los demás, de forma que el incumplimiento por los otros o la percepción de inadecuación de las normas sociales puede suponer la justificación para no llevar a cabo una conducta por negación de la propia responsabilidad personal en dicha conducta (Cialdini et al., 1999) En el caso del medio ambiente, los factores sociales y comunitarios también han mostrado su efecto sobre la atribución de responsabilidad en las conductas relacionadas con los bienes públicos como son los recursos ecológicos (Blamey, 1998).

Determinados trabajos comprueban que en comunidades que tienen establecidas un sistema de normas y reglas compartidas, se conservan los recursos naturales a lo largo del tiempo (Bell et al., 1989; Birjulin et al., 1993; Martichuski & Bell, 1991). Por lo tanto, una vez más los factores sociales, culturales y comunitarios, tendrían un peso decisivo para comprender el comportamiento ecológico.

En un intento de organización, Stern y colaboradores (2000) identifican tipos de comportamientos sociales, clasificados en cuatro factores. En la Tabla 1 se muestran las conductas ecológicas clasificadas según Stern et al (2000).

Tipos de Conducta	Descripción de la conducta
Activismo medioambiental	Implicación en organizaciones ecológicas. Participación en manifestaciones de defensa del medio ambiente.

Conductas públicas no activas	Apoyo a políticas de defensa del medio ambiente. Contribución a grupos activos en la protección del medio ambiente. Adherencia a temas ecológicos.
Conductas de la esfera privada o doméstica	Compra, uso y mantenimiento de bienes y servicios con impacto ambiental -coches y sistemas de energía- . Consumo y reciclaje de productos de uso casero como la comida o los productos recreativos.
Conductas de las organizaciones	Diseño, manufactura y producción de servicios y productos. Uso de recursos y mantenimiento de edificios públicos, industriales y comerciales.

Tabla 1- *Diferentes tipos de conductas ecológicas según Stern*

Es decir, desde un punto de vista psicosocial, el comportamiento ambiental se ha definido como un conjunto de actitudes, valores y creencias, incluyendo además las capacidades personales y hábitos con relación al contexto, siendo un gran número de factores los que influyen sobre dicho comportamiento (Berenguer, et al. 2001).

A este respecto, merecen especial mención los trabajos realizados por Grob (1995), Hines et al. (1987), y la revisión hecha posteriormente por Bamberg y Möser (2007). Estos autores realizan una revisión de los factores determinantes mencionados en la literatura científica, en investigaciones realizadas desde el año 1995 al 2006. Entre los resultados que derivan de este macro estudio comparativo, destaca el hecho de que se encuentran correlaciones significativas entre

variables psicosociales y el comportamiento proambiental. La Intención de conducta proambiental media el impacto de todas las otras variables psicosociales (explicando un 27% de la varianza). Los resultados también confirman que detrás de la Actitud y el Control conductual, las Normas morales son el tercer predictor de la Intención de conducta proambiental, explicando el 52% de la varianza (Bamberg & Möser, 2007).

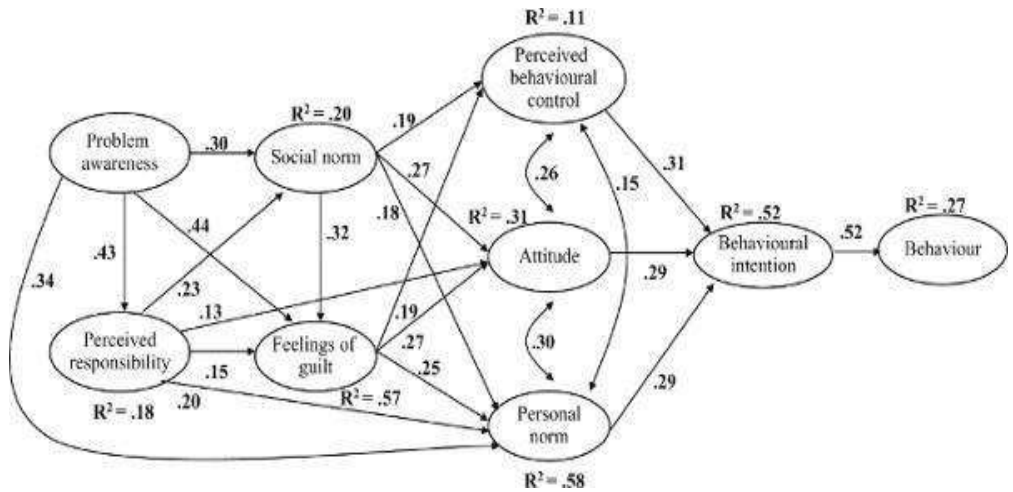


Figura 2 - Resultados del meta-analytic structural equation modelling (MASEM, Bamberg & Möser, 2006)

La identificación, comprensión y transformación de este tipo de factores sociales, situacionales y contextuales, puede ser la clave para un cambio efectivo del comportamiento de las personas sobre el medio ambiente, pues tienen un gran impacto ecológico, tanto directamente sobre las conductas como indirectamente, por su influencia sobre los factores de tipo personal.

La preocupación por la crisis ambiental y sus consecuencias ha ido involucrando a las personas en las sociedades; aparece el comportamiento colectivo como una

herramienta que las personas usan para expresar su preocupación o exigir el cuidar el medio ambiente a las autoridades.

La participación es un proceso mediante el cual las comunidades intervienen en la realidad organizándose, estableciendo prioridades según sus necesidades, con el fin de conseguir mejoras en su calidad de vida y bienestar general. Busca mejorar las posibilidades de acceso a bienes y servicios. Permite integrarse en determinados procesos en curso en una sociedad dada. Mejora las oportunidades de concretar un proyecto de vida, de hacer que la ciudadanía pueda sentirse protagonista, construir deliberadamente, en definitiva, para reforzar la autoestima. Puede tomar variadas formas dependiendo de las características y objetivos de las intervenciones institucionales. Bajo el rótulo de “participación ciudadana” se resume el principio básico de corresponsabilización y compromiso multilateral por parte de los agentes institucionales, la ciudadanía, los técnicos/as y grupos de interés, la base de un proyecto democrático (Bonet, Di Masso, Duque, Ęcija, Pol, 2006). La participación se debe centrar entonces, en la contribución a una cultura de deliberación colectiva, capaz de recuperar poder de la ciudadanía y sus capacidades (empowerment), mediante su influencia reflexiva en la toma de decisiones políticas (Bonet, et al., 2006; Perkins et al., 1995).

En la actualidad, los procesos participativos más interesantes son los que se diseñan para ampliar la consulta, en los que se intenta lograr mayor implicación ciudadana y en los que se combinan la toma de decisiones basada en el criterio técnico de personas expertas, la decisión racional y las preferencias de la ciudadanía (Pont, 2004). La comunidad local es un nivel importante para comprender las redes existentes en las organizaciones y en los barrios. La participación ciudadana es vital para el modelo de empoderamiento comunitario (Kahn, 1999).

Para Tábara (2006), en los procesos de participación la comunicación se materializa en propuestas y programas de acción que reparten conocimientos, objetivos, medios y responsabilidades concretas entre todas/os los participantes. Estas propuestas se pueden clasificar en torno a tres criterios básicos:

1. Grado de implicación de los distintos agentes sociales (nivel de demanda de atención, de esfuerzo y de implicación).
2. Grado de otorgamiento de poder y de responsabilidad.
3. Nivel en que los distintos agentes sociales tienen capacidad para entrar en los procesos de evaluación y de decisión.

En el caso de la apertura de canales por parte de las instituciones públicas, para que el ciudadano exprese sus quejas ante la situación que detecta en el espacio urbano gestionado, se puede correr el riesgo que estas queden en el sistema sin mayor posibilidad de incidencia para la gestión de soluciones a los problemas. De ser así, nos encontraríamos ante el perfil más bajo de los tres criterios; baja implicación de los agentes sociales, bajo empoderamiento, y poca capacidad para la toma de decisiones (Tábara, 2006).

La intervención en problemas ambientales debe basarse en el conocimiento de los procesos psicosociales locales vinculados con el problema ambiental. Para ello, se deben fortalecer y crear nuevas formas y canales que animen a las y los ciudadanos a participar, superando la sola mediación de representantes en las organizaciones. Debe verse como un proceso planificado, orientado hacia una transformación, capaz de revalorizar el poder de la ciudadanía y dirigido a desarrollar la capacidad reflexiva en la toma de decisiones políticas (empoderamiento), mejorando, por tanto, la calidad de las democracias (Bonet et al., 2006).

Se han identificado varios tipos de participación según sus objetivos, función o institución que la motiva. Entre otras, Hendriks (2005), propone la siguiente clasificación que parece interesante considerar para este tema:

1. Participación como habilitación social y empoderamiento: esta contempla la combinación entre participación en la toma de decisiones y la acumulación de capital social. Los destinatarios adquieren destrezas y capacidades. Fortalecen sus espacios y organizaciones, y actúan con un sentido de identidad y de comunidad. Además, incrementan su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.
2. Participación Gestionaria: combina la participación en la toma de decisiones con la satisfacción de necesidades. Los destinatarios son considerados como “gestionadores” de programas públicos, dando respuesta a problemas locales o sectoriales. Generaría capacidad en la comunidad para gestionar, y supone información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.
3. Participación Instrumental: combina la participación en la satisfacción de necesidades con la que utiliza la oferta entregada por los programas.
4. Participación Consultiva: es aquella que utiliza la oferta, pero que, a la vez, tiene capacidad para la acumulación de capital social. Se relaciona con un tipo de participación en que los programas efectuarían una especie de consulta por parte de la autoridad a la población (Hendriks, 2005).

Otros tipos de participación que se han propuesto y de uso internacional son:

- Participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos asumidos: se refiere a la injerencia de los agentes comunitarios (individuos, grupos y comunidades) en los procesos de toma de decisiones, como también en la formulación de políticas públicas, en los diseños de ellas y de programas y en la fiscalización y control que pueda ejercer la comunidad. Este elemento implica el ejercicio de los derechos ciudadanos, derecho de ser informado, derecho a opinar y reclamar, derecho a apelar e impugnar decisiones de la autoridad, a confrontar ideas, a llegar a consensos y a decidir.

- Participación asociada a la ejecución y gestión de los programas: se refiere a la valoración de la participación como un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Se orienta a estimular, favorecer, y promover, en distintos grados y niveles, la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos sociales.

- Participación como usuario activo de beneficios sociales: se refiere a la participación entendida como beneficio que el nivel central entrega, donde casi no existen posibilidades de intervención propia y autonomía de parte de la población.

- Participación como proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad: se refiere a los recursos, activos y capacidades con que cuentan las personas, las familias y las organizaciones sociales para salir adelante con su propio esfuerzo. El fortalecimiento de redes sociales y de la capacidad de interacción con el Estado y los programas públicos. Permite acumulación y fortalecimiento del capital social. Así, la participación tiende a ampliar su entorno, conectándose con otros y creando redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica, permitiéndoles conectarse con el mundo que los rodea (International Association for Public Participation, s.f.)

De igual forma, para complementar el temas, debemos considerar el concepto de Participación Ambiental. Es un concepto que se refiere a la participación de las personas cuando se trata de preocupaciones ambientales, específicamente. Este constructo describe el conjunto de conductas que pretenden influir en la toma de decisiones relativas a algún aspecto asociado al ambiente, especialmente referidas a la conservación, protección y calidad de este.

En contraposición a los modelos elaborados desde la psicología política, la investigación psicoambiental ha abordado el estudio del proceso de participación relacionada con el medio ambiente y la naturaleza, desde perspectivas que pretenden evaluar el efecto de los contenidos ambientales en el comportamiento participativo. Se trata de analizar el efecto que la situación ecológica, o más concretamente, la interpretación social de la misma tiene sobre la participación (Suárez, 1996).

La participación ambiental se caracteriza como un conjunto de formas de acción, producto de la existencia de pautas organizadas de actividad colectiva, intencionales y funcionalmente instrumentales, cuyos objetivos se asocian con algún tipo de cambio social y que contribuyen al logro del beneficio colectivo (Khan, 1999). Bajo el término participación ambiental, por tanto, quedan agrupadas distintas conductas que responden a distinto grado de implicación en acciones colectivas. El ecologismo y la movilización en torno a las condiciones, cambios, defensa y protección del medio ambiente y la naturaleza destacan esencialmente como uno de los ejemplos más característicos de lo que se entiende por nuevos movimientos sociales (Jiménez, 1989, citado en Alfie, 2014).

En cuanto al tipo de conductas agrupadas bajo el tópico de participación proambiental, van desde el voto a partidos verdes, asistencia a mítines, la participación en boicots, la firma de peticiones, participación en debates públicos, la redacción de artículos de opinión, o el apoyo económico. Todas ellas implican un esfuerzo por cambiar las actitudes y acciones

que sostienen los responsables políticos y otros grupos de ciudadanos en relación con las condiciones de amenazas de la calidad ambiental (Manzo & Weinstein, 1987).

Desde esta perspectiva, la participación ambiental cabe entenderla también como una forma particular de la ejecución de la responsabilidad social respecto del ambiente y la naturaleza. Se diferencia de otras acciones proambientales debido a la dimensión colectiva que la define. El activismo o militancia constituye la segunda noción relacionada con la participación.

La participación ambiental se ha percibido desde una doble perspectiva. Por un lado, como resultado de la reacción a las condiciones ambientales a las que están expuestos los individuos; también, como producto del sistema general de actitudes y creencias que se mantienen sobre el medio (Hernández et al, 2000). Este mismo autor diferencia entre determinantes sociales de la acción, los factores vinculados a la organización del conocimiento social sobre el medio, y la influencia de procesos de interpretación de la situación ecológica y las condiciones particulares, reconociendo a todos ellos como factores involucrados en la participación social (Hernández, 1997).

Se puede también entender la participación ambiental como reacción a las condiciones ambientales. Varias investigaciones mencionan factores como el estrés y la percepción de riesgo como algunos de los más importantes. Desde esta perspectiva, se ve a la participación ambiental como una respuesta de afrontamiento a los estresores ambientales (Wandersman, 1987 citado en Alfie et al., 2011). El riesgo percibido, ya sea en una situación de crisis aguda como en situaciones de amenaza difusa, diferida o crónica, constituiría el factor determinante que actúa en la aparición de conductas de protesta organizada.

Derivado de este análisis, surge el concepto de Gobernanza. Serán señalados algunos de los atributos

medulares del concepto de gobernanza ambiental. Se tratará de responder a algunas preguntas que derivan de esta propuesta. ¿Cuáles son las aportaciones y los desafíos de la gobernanza ambiental? ¿Cuál es el papel de la deliberación en la construcción de consensos? En este sentido, se aborda el concepto de gobernanza desde la óptica política, donde la toma de decisiones consensuadas se convierte en el eje de análisis, considerando para el análisis tres aspectos del Estado moderno contemporáneo: la seguridad, la gobernabilidad y la soberanía. Al mismo tiempo, los cambios y transformaciones socioeconómicos de los últimos veinte años, han dado pie a la consolidación como actores de peso, dentro de la escena política, a las organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales (OI) y corporaciones multinacionales (CM).

Ante estas nuevas condiciones, algunos teóricos aseguran la inminente pérdida de poder político por parte del Estado como un hecho irremediable. Su papel como intermediario en los procesos políticos, económicos y sociales es aminorado debido a su pérdida de influencia en la toma de decisiones y control sobre los flujos de inversión, la relocalización territorial (por regiones o ciudades y no países) de los factores reales de producción de bienes y servicios y al uso intensivo de las tecnologías de información (Ohmae, 1995). En esencia, el Estado se ha modificado y, como parte de esta transformación, las agencias públicas y privadas se han convertido en parte de una amplia red de regulación multinivel, ganando terreno frente a la concepción estatocéntrica tradicional (Beck, 1998).

Como bien señala Mette (2004), la gobernanza es un asunto más amplio que el propio gobierno. Gobernanza implica un proyecto político para establecer relaciones más horizontales, reflejo de las transformaciones vividas a nivel internacional y su importante impacto.

La gobernanza alude a una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, donde existen

grupos y sectores anónimos, silenciosos y minorías dispersas en múltiples niveles y contextos para la participación en las decisiones que a ellos les son importantes. En esta, se registran nuevas prácticas colectivas basadas en la negociación y el consenso, redes ciudadanas de flujos e interacciones que operan junto con el Estado en el proceso de toma de decisiones de los modelos democráticos vigentes, así como en el comportamiento de los actores políticos tradicionales (Alfie et al., 2011).

Para Graña (2006), el uso de la noción de gobernanza hace patente una crisis política plasmada en las formas de representatividad, en la participación y en la legitimidad. Para este autor es indudable la erosión de la confianza ciudadana en el sistema político, el ocaso del viejo “Estado social”, el descrédito político-partidario y, de manera muy importante, la emergencia de múltiples identidades locales que rescatan como discurso la pertenencia territorial, la religión, la etnia, las líneas familiares o la propia localidad. Así, plantea que la gobernanza aparece asociada a la emergencia de dispositivos de articulación y agregación de intereses que las estructuras políticas tradicionales ya no son capaces de constituir (Graña, 2006).

La gobernanza refiere a una forma de auto-organización, a redes inter-organizacionales que trabajan y se caracterizan por su interdependencia e incluyen el intercambio de recursos, reglas reconocidas y una autonomía significativa frente al Estado (Rhodes, 1996). Asimismo, considera la existencia de una distinción fundamental entre el concepto de gobierno y gobernanza –sea desde la perspectiva global o localizada- pues las actividades de gobierno están acompañadas por una autoridad formal, mientras la gobernanza alude a mecanismos informales de objetivos compartidos, no a reglas impuestas por una autoridad institucionalizada (Rosenau, 2001).

En el campo del estudio de la administración pública, destacan las aportaciones de Aguilar (2006), quien considera

que la creación de una “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza” permite, por una parte, el equilibrio de las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos y, por otra, posibilita una mayor capacidad de respuesta gubernativa a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas. Esta concepción de la administración a cargo del Estado, busca fomentar la legitimación del ejercicio público mediante prácticas democráticas y socialmente inclusivas en la construcción de consensos para la resolución de conflictos específicos.

Bajo esta óptica, los gobiernos hoy deben acreditar su capacidad en la prestación de servicios públicos con eficiencia y calidad, a la vez de resolver los problemas de la sociedad y reconstruir la confianza social que en general ha sufrido una erosión significativa. Para ello, resulta urgente la modernización e innovación dentro de la administración pública, tanto en su organización como en la dirección y operación. (Aguilar, 2006).

En esta perspectiva, es posible distinguir dos derroteros que reorientan el ejercicio de la administración pública. El primero refiere a la búsqueda por reivindicar y reconstruir frente a la ciudadanía la naturaleza pública de la administración. Por otra parte, se busca reactivar y dar mayor eficiencia a las capacidades administrativas del Estado frente a la apertura del libre mercado, para así asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que surge de una sociedad con sectores cada vez más autónomos y autosuficientes.

Si bien es cierto que el fenómeno de la gobernanza ha conducido a la reformulación de la administración pública al tratar de brindar eficacia en las labores gubernativas, también se puede observar cómo dentro del campo de la política, la gobernanza se inscribe dentro de la órbita de la Democracia Deliberativa Facultada (DDF, Bäckstrand et al., 2010).

Si bien el debate sobre la gobernanza ha sido retomado por diversas organizaciones internacionales para conseguir un parámetro de las formas de gestión y con ello dosificar préstamos e inversiones, en este mismo contexto surge la discusión sobre la gobernanza ambiental global en las sociedades de muchos países.

Los resultados de la gestión ambiental internacional han sido insuficientes frente al acelerado ritmo de degradación ambiental en el planeta. Incluso algunos indicadores revelan cómo la situación ambiental general se ha deteriorado, a pesar de la suscripción de acuerdos internacionales en la materia.

Parte de la explicación a este problema se encuentra en la ineficiencia institucional y estructural del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como en los bajos presupuestos otorgados para combatir el deterioro, la inoperancia de los mecanismos intergubernamentales y el carácter no vinculante en la observación de normas, convenios, tratados y protocolos. Ello ha impedido la asignación de responsabilidades claras y concretas sobre el riesgo ambiental. Algunos estudiosos consideran que la clave de este fracaso se encuentra en los más de 500 acuerdos ambientales multilaterales, pues éstos se sobreponen, son dispersos e incluso conflictivos entre sí, obstaculizado las oportunidades para lograr acciones coordinadas efectivas (BierMann et al., 2009).

Para ciertos autores, de cara al marco de acción global, el ejercicio de la gobernanza ambiental debe estar liderado por una organización internacional con la capacidad para involucrar a múltiples actores o stakeholders, los cuales tenderán a intervenir y garantizar su compromiso con la voluntad de cambio y con el mejoramiento de las condiciones medioambientales mundiales. Actualmente, bajo cualquier régimen institucional internacional relacionado con el combate al deterioro ambiental, resulta de vital importancia asegurar la participación equilibrada de las organizaciones de

la sociedad civil. De esa manera, la toma de decisiones en torno a la gobernanza ambiental global será más transparente, además de asegurar mayores grados de participación y corresponsabilidad en la gestión ambiental global. Por ello, la Comisión de Gobernanza Global la define como la suma de numerosas formas individuales, institucionales, públicas y privadas que se unen para gestionar asuntos comunes en un territorio localizado (Kaufmann, D. et.al., 2004).

Para llevar a buen puerto la adecuada operación de la gobernanza ambiental es clave modificar la formulación de las políticas en diversos aspectos. Uno de gran importancia es reemplazar y facilitar el empleo de un lenguaje excesivamente especializado que da a los procesos de deliberación un aura de supuesta objetividad, pero que de facto oscurece la naturaleza política misma de la elección tomada. Cuando la argumentación científica domina el debate, sólo quienes cuentan con formas de apoyo para la interpretación del lenguaje técnico y formal son capaces de participar significativamente. El lenguaje utilizado en la formulación de políticas ambientales tiene un peso mayor de lo que se podría pensar, pues dificulta el acceso a la participación y es un aspecto que debe ser mejorado.

Aun más, la formulación de políticas ambientales ha estado fuera de la regulación gubernamental directa y lejos de foros políticos, porque los gobiernos son cada vez más reacios a tomar la responsabilidad directa de los resultados. Ante esto, los propios gobiernos han promovido procesos alternativos de solución de controversias como la mediación, el arbitraje y las consultas públicas y privadas, mecanismos diseñados para servir a las empresas. La idea es ubicar las deliberaciones políticas lejos del ojo público. Ante este panorama, las organizaciones de base critican ampliamente los procedimientos que marginan a los ciudadanos de los procesos deliberativos del gobierno, los cuales engendran un legalismo contradictorio entre los participantes y esparcen

obstáculos, a menudo insalvables, en el camino de la gobernanza ambiental colaborativa (Kaufmann et.al., 2004).

Para James Meadowcroft (1996), la noción de democracia deliberativa en la gobernanza ambiental podría mejorar significativamente la capacidad de la sociedad para manejar los problemas de las próximas décadas. Los políticos deberían tomar en cuenta una variedad de dinámicas entre recursos naturales, mercado y condiciones sociales y estas decisiones requerirán un amplio apoyo, un impulso al aprendizaje conjunto y la extensión de las interacciones de colaboración y deliberación basadas en grupos que reúnan a stakeholders, gobierno, empresas y sociedad civil.

El ejercicio de la gobernanza ambiental entonces está basado en la colaboración intersectorial, como una herramienta para volver a conectar a los ciudadanos con la construcción de un propósito común y mejorar los procesos de decisión. La edificación del ambientalismo cívico basado en la protección del medio ambiente, con acciones de abajo hacia arriba y enfoques donde el territorio ocupa un papel clave. Se pretende el manejo colaborativo de los recursos naturales y la gestión de ecosistemas, para adaptar soluciones a condiciones locales y superar la fragmentación burocrática. Los resultados de estos programas han producido una creciente ola de consejos de cuencas, de guardianes de los ríos, fideicomisos de tierras, programas voluntarios de vigilancia e iniciativas como redes para la creación de comunidades sustentables (Meadowcroft, 1996). Un punto central para la gobernanza ambiental es la descentralización en la gestión tanto de recursos naturales como de ecosistemas.

Hablar de justicia ambiental es asumir las diferentes formas de exposición de las minorías a los riesgos ambientales. La justicia ambiental busca poner remedio a la desigual distribución de costos y beneficios ambientales para mitigar las condiciones de inequidad, a la vez de prevenir decisiones unilaterales (Santos & Rodríguez, 2007). La gobernanza ambiental deberá poner en práctica recursos

sociales disponibles para su buen desempeño. Algunos de estos recursos son: la participación de agentes comprometidos con la situación, el uso de un lenguaje claro, la promoción de relaciones intersectoriales con un fin común, la descentralización y la puesta en práctica de la justicia y equidad ambiental como valor central.

Junto a la propuesta del Banco Mundial, han surgido desde 1990 una serie de instrumentos de política ambiental, desde los impuestos ambientales y diversos mecanismos de mercado, hasta acuerdos voluntarios y eco-etiquetado, mecanismos que han proliferado en los últimos años. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hasta 1987 la política ambiental a nivel mundial se basó, fundamentalmente, en mecanismos de “Comando-Control”. Hoy se tienen registros que casi el 50% de las políticas ambientales aplicadas en diversos países utilizan instrumentos variados, que van permitiendo una evaluación y manejo ambiental.

Los impuestos ambientales representaron casi el 7% de la recaudación de diferentes gobiernos. De la misma manera, los acuerdos voluntarios han cobrado una importancia sustancial en comparación con las políticas restrictivas y estandarizadas propias de los años setenta. Estos acuerdos son frecuentemente estimulados en la Unión Europea (UE) y pretenden generar ámbitos de compromiso real y concreto entre diversos actores para lograr prácticas efectivas frente al deterioro ambiental. En la misma tónica, la UE fomenta instrumentos eco-gerenciales y sistemas de auditorías ambientales (EMAS), donde las industrias se comprometen voluntariamente a realizar ajustes importantes en el uso de materias primas, procesos productivos, desechos y uso de energía, logrando más de 4000 convenios en los últimos años (Jordan et al., 2010).

Algunas reflexiones finales

El compromiso ambiental asociado a valores ambientales (elementos internos y socialmente compartidos de las personas) es el motor que motiva el actuar de los más involucrados con la causa ambiental.

Sin importar las dificultades a que se puedan enfrentar con una reclamación, las acciones de queja buscan impactar en la administración y las autoridades para resolver el problema. Para quienes este compromiso con el medio ambiente puede ser menor, o circunstancial, los factores contextuales e institucionales al problema para llegar a movilizarse serán las determinantes.

La queja en temas ambientales presenta un componente político importante entre quienes ya tienen una preocupación o actitud ambiental positiva hacia su medio. Para el resto de las personas, se asume desde una vivencia más bien circunstancial, o desde una forma más marginal en sus vidas, por lo que intenta resolver puntualmente un conflicto que les afecta (personalmente o a su comunidad) de una forma más bien instrumental.

El Compromiso ambiental, expresado en la preocupación o molestia de las personas al percibir la existencia de un conflicto ambiental, parece ser el factor más relevante para los activistas (por ejemplo, para los voluntarios, como para los trabajadores de ONG ecologistas). El factor confianza en la gestión de una institución pública, es un elemento determinante para que el compromiso de la ciudadanía con el cuidado de los espacios públicos se active, según estudios realizados anteriormente (Palavecinos, 2014). Por tanto en sociedades donde la desconfianza hacia sus autoridades es elevada, la movilización social en busca de resolver los conflictos ambientales será más frecuente y probablemente la acción participativa más recurrida.

Si consideramos a la protesta o queja en general, como una instancia de control de calidad y oportunidad de favorecer la participación de la sociedad en la solución de los problemas ambientales, entonces la presentación de reclamaciones o denuncias permite resolver situaciones que puedan estar dañando el entorno y la calidad de vida de las personas de forma directa. La responsabilidad de las autoridades es que este mecanismo actúe eficientemente y que ayude a resolver los conflictos a tiempo. La administración tiene la responsabilidad de generar confianzas para que las personas no dejen de utilizarlo, para lo cual la gestión ambiental participativa es fundamental. La mayoría de las personas requiere tener las garantías de que su acción será acogida de forma eficiente y transparente por la administración para canalizar de forma institucional los problemas, con ello colaboramos a que los conflictos no se agudicen en la sociedad.

Las quejas ambientales presentadas por las personas ante las instituciones responsables, son una excelente herramienta de diagnóstico de la situación o estado del medio ambiente, en particular en las ciudades. Su acogida y tratamiento adecuado, podría ayudar a definir en los gestores públicos una clasificación de los problemas del territorio, estrategias más adecuadas, permite sectorizar la intervención, diferenciando necesidades y distribuyendo los recursos de forma justa y equilibrada según “las realidades locales”.

Fortalecer los mecanismos e instrumentos que favorecen la participación ciudadana en estos espacios, permite mejorar la gestión haciéndola más pertinente y un uso eficiente de los recursos públicos, es un adecuado y esperable ejercicio aplicado de Gobernanza ambiental.

El desarrollo, mantención y adecuado tratamiento de la información que entregan las personas en relación a un conflicto ambiental, mejora la relación con las personas y la evaluación que las personas tengan de la administración y el rol de las autoridades. El proceso debe contemplar una

respuesta adecuada al reclamante, describiendo la evaluación y tratamiento realizado a su queja, incluyendo en la respuesta, la solución implementada.

El diseño de intervención debe contemplar un plazo prudente de seguimiento de la solución ambiental para su evaluación. De no ser acogidos o resueltos los problemas ambientales denunciados por la comunidad, este tipo de comunicación termina dañando nuevamente la confianza de las personas en la administración y en sus autoridades, situación que se tiende a generalizar a otras similares, donde la relación ciudadanía-autoridades políticas se ven cuestionadas, fomentando la crisis de confianza que hoy es patente en esta relación a nivel mundial.

Es necesario que las entidades estatales y públicas inviertan esfuerzos en fortalecer el vínculo con las organizaciones sociales existentes e interesadas en el cuidado del ambiente en cada territorio. Realizar este proceso, actuaría como un factor protector ante el avance de las desconfianzas, pero especialmente en relación a detener el avance de la crisis ambiental. Es finalmente un proceso muy relevante en el desarrollo del empoderamiento organizacional y comunitario en cada sociedad.

Fomentar y apoyar campañas educativas con la población, es otra de las necesidades y deudas en este tema en Chile y Latinoamérica. Para ser efectivas deben tener la característica de ser sistemáticas, permanentes y sectorizadas, ya que existe un importante número de población diversa en cada barrio o distrito que requiere de estrategias situadas para un abordaje adecuado. De igual forma, es importante enfatizar la formación ecológica en las escuelas, colegios e institutos, donde es escaso el tratamiento de estos temas en el currículo. Esto podría garantizar la permanencia en el tiempo de los comportamientos ecológicos.

Desde la Psicología comunitaria debemos seguir fortaleciendo acciones comunitarias pro-cuidado del medio

ambiente, ellas pueden permitir fortalecer la ciudadanía y mejorar las leyes locales de protección al medio.

Valorar la importancia de organizarse para fortalecer el rol ciudadano en el control y cuidado del medio, haciendo uso de los instrumentos que la gobernanza ha desarrollado en las democracias como parte de los mecanismos oficiales y disponibles para ejercicio de la democracia deliberativa parece ser el camino indicado. La combinación entre participación en la toma de decisiones y la acumulación de capital social permite que destinatarios adquieran destrezas y capacidades, fortalezcan sus espacios y organizaciones, y actúen con un sentido de identidad y de comunidad, incrementando su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. Esta articulación solo puede colaborar con enfrentar una crisis compleja, que va en aumento, que es local y global.

La gobernanza alude a una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, donde existen grupos y sectores anónimos, silenciosos y minorías dispersas en múltiples niveles y contextos para la participación en las decisiones que a ellos les son importantes. Permite que se registren nuevas prácticas colectivas basadas en la negociación y el consenso, redes ciudadanas de flujos e interacciones que operan junto con el Estado en el proceso de toma de decisiones de los modelos democráticos.

Esta concepción de la administración a cargo del Estado, fomenta la legitimación del ejercicio público mediante prácticas democráticas y socialmente inclusivas en la construcción de consensos para la resolución de conflictos específicos. El ejercicio de la gobernanza ambiental, entonces se fundamenta en la colaboración intersectorial, como una herramienta para volver a conectar a los ciudadanos con la construcción de un propósito común y mejorar los procesos de decisión. La edificación del ambientalismo cívico basado en la protección del medio ambiente, con acciones de abajo hacia arriba y enfoques donde el territorio ocupa un papel clave

parece una desafío presente y futuro ineludible en el mundo actual.

Referencias

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Primera edición electrónica, 2015. Fondo de Cultura Económica. México. ISBN 978-607-16-3364-4 (ePub)
- Alfie Cohen, Miriam (2013). *Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?*. *Sociológica*, 29(80), 73-122. [fecha de Consulta 22 de Septiembre de 2022]. ISSN: 0187-0173. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305029973003>
- Alli, J. (2013). *Las previsiones de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre patrimonios públicos de suelo, su constitución y gestión, y derecho de tanteo y retracto*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 47(283), 77-96.
- Bäckstrand, K., Khan, J., Kronsell, A. & Lövbrand, E. (2010). *Environmental politics and deliberative democracy: examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publisher. <http://dx.doi.org/10.4337/9781849806411>
- Bamberg, S. & Möser, G. (2007). Twenty years after Hines, Hungerford, and Tomera: A new meta-analysis of psycho-social determinants of pro-environmental behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, 27(1), 14-25. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2006.12.002>

- Bar, A. (2001). El libro blanco «la gobernanza europea» y la reforma de la unión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (22), 3-18.
<https://doi.org/10.24965/gapp.vi22.276>
- Beck, U. (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Bell, P. A., Petersen, T. R. & Hautaluoma, J. E. (1989). The effect of punishment probability on overconsumption and stealing in a simulated commons. *Journal of Applied Social Psychology*, 19(17), 1483-1495.
<https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1989.tb01460.x>
- Biermann, F., Siebenhüner, B. & Schreyögg, A. (2009). *International organizations in global environmental governance*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203883150>
- Birjulin, A. A., Smith, J. M. & Bell, P. A. (1993). Monetary reward, verbal reinforcement and harvest strategy of others in the commons dilemma. *The Journal of Social Psychology*, 133(2), 207-214.
<https://doi.org/10.1080/00224545.1993.9712138>
- Blamey, R. (1998). The activation of environmental norms: extending Schwartz's model. *Environment and Behavior*, 30(5), 676-708.
<https://doi.org/10.1177%2F001391659803000505>
- Cialdini, R. B., Kallgren, C. A. & Reno, R. R. (1991). A focus theory of normative conduct: a theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior. *Advances in Experimental Social Psychology*, 24,201-234.
[https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60330-5](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60330-5)

- Corraliza, J. & Berenguer, J. (1998). Estructura de las actitudes ambientales: ¿orientación general o especialización actitudinal? *Revista de Psicología Social*, 13(3), 399-406.
<https://doi.org/10.1174/021347498760349643>
- Corral-Verdugo, V. & Pinheiro, J. (2004). Aproximaciones al estudio de la conducta sustentable. *Medio ambiente y Comportamiento Humano*, 5(1-2), 1-26.
- De Castro, R. (Coord.) (2006). Persona, sociedad y medio ambiente: perspectivas de la investigación social de la sostenibilidad. Junta de Andalucía.
- Dietz, T., Stern, P. & Guagnano, G. (1998). Social structural and Social psychological bases of environmental concern. *Environmental & Behavior*, 30(4), 450-471.
<https://doi.org/10.1177%2F001391659803000402>
- Gardner, G. T. & Stern, P. C. (1996). *Environmental problems and human behavior*. Allyn & Bacon
- Gatersleben, B., Steg, L. & Vlek, C. (2002). Measurement and determinants of environmentally significant consumer behavior. *Environment and Behavior*, 34(3), 335-362.
<https://doi.org/10.1177%2F0013916502034003004>
- Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: usos y abusos de la "gobernanza". *Espacio Abierto*, 14(4), 501-529.
- Grob, A. (1995). A structural model of environmental attitudes and behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, 15(3), 209-220.
[https://doi.org/10.1016/0272-4944\(95\)90004-7](https://doi.org/10.1016/0272-4944(95)90004-7)
- Hendriks, C. M. (March 6-8, 2005). *Democratic tensions: how do interest organisations respond to lay citizen*

engagement? [Presentation]. International Association for Public Participation, Asia Pacific Conference: Risks and Rewards in Public Participation, Sydney, Australia.

Hernández, B. & Suárez, E. (2006a). Alcance del Ambientalismo: análisis de la relación entre intención y acción en el ámbito del comportamiento proambiental. En M. Amerigo & B. Cortez (Comps.), *Entre la persona y el entorno: Intersticios para la investigación medioambiental* (59-77). Editorial Resma, S.L.

Hernández, B. & Suárez, E. (2006b). Análisis de la relación entre intención y acción en el ámbito del comportamiento proambiental: ¿cómo se construye socialmente el desarrollo sostenible? En R. de Castro (Coord.), *Persona, sociedad y medio ambiente: perspectivas de la investigación social de la sostenibilidad* (27-40). Junta de Andalucía.

Hernández, B. e Hidalgo, M. C. (2000). Actitudes y creencias hacia el medio ambiente. En J. I. Aragonés y M. Amérigo (Eds.), *Psicología Ambiental* (pp. 309-330). Madrid: Síntesis.

Hines, J. M., Hungerford, H. R. & Tomera, A. N. (1987). Analysis and synthesis of research on responsible environmental behavior: a meta-analysis. *The Journal of Environmental Education*, 18(2), 1-8.
<https://doi.org/10.1080/00958964.1987.9943482>

Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.

International Association for Public Participation. (s.f.). *IAP2 Public Participation Spectrum*.
<https://iap2.org.au/resources/spectrum/>

- Jordan, A., Wurzel, R. & Zito, A. (2010). 'New' instruments of environmental governance: patterns and pathways of change. *Environmental Politics*, 12(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/714000665>
- Kaufmann, D. et.al. (2004). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 www.worldbank.org/wbi/governance
- Kempton, W., Boster, J. & Hartley, J. (1995). *Environmental values in American culture*. MIT Press.
- Khan, U. (Ed.). (1999). *Participation beyond the ballot box: european case studies in state-citizen political dialogue*. UCL Press.
- Manzo, L. C. & Weinstein, N. D. (1987). Behavioral commitment to environmental protection: "a study of active and nonactive members of the Sierra Club". *Environment and Behavior*, 19(6), 673-694. <https://doi.org/10.1177%2F0013916587196002>
- Martichuski, D. K. & Bell, P. A. (1991). Reward, punishment, privatization and moral suasion in a commons dilemma. *Journal of Applied Social Psychology*, 21(16), 1356-1369. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1991.tb00475.x>
- Meadowcroft, J. (1996). *The liberal political tradition: contemporary reappraisals*. Carleton University.
- Mette, K. A. (2004). *Governance*. Polity Press.
- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation-state: the rise of regional economics*. Free Press.

- Palavecinos, M., Martín R., Díaz M., Piñeiro C., Benayas J., Alonso L. & Jimenez, A. (2008). Comportamiento proambiental, estudio del comportamiento de queja ciudadana: implementación de un sistema participativo de gestión ambiental en Madrid. *Revista de Psicología Social, 23*(2). 243-257.
- Palavecinos, M. (2014). *El significado del comportamiento de queja en temas ambientales ante la administración municipal: el caso de Madrid* [Tesis doctoral inédita]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Perkins, D. D., Brown, B. B. & Taylor, R. B. (1995). The ecology of empowerment: predicting participation in community organizations. *Journal of Social Issues, 52*(1), 85-110. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1996.tb01363.x>
- Pont, J. (2004). *La ciudadanía se moviliza: los movimientos sociales y la globalización en España*. Flor del Viento Ediciones.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies, 44*(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rosenau, J. (2001). Governance in the twenty-first century. *Global Governance, 1*(1), 13-43.
- Schultz, P., Oskamp, S. & Mainieri, T. (1995). Who recycles and when? a review of personal and situational factors. *Journal of Environmental Psychology, 15*(2), 105-121. [https://doi.org/10.1016/0272-4944\(95\)90019-5](https://doi.org/10.1016/0272-4944(95)90019-5)
- Schultz, P., Zelezny, L. & Dalrympe, N. (2000). A multinational perspective on the relation between judeo-christian religious beliefs and attitudes of

environmental concern. *Environmental & Behavior*, 32(4), 576-591.
<https://doi.org/10.1177%2F00139160021972676>

Schwartz, S. H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of Social Issues*, 50(4), 19-45.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1994.tb01196.x>

Santos, B. & Rodríguez, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo*. Anthropos.

Stern, P. C., & Gardner, G. T. (1981). Psychological research and energy policy. *American Psychologist*, 36(4), 329-342. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.36.4.329>

Stern, P., Dietz, T., Abel, T., Guagnano, G. & Kalof, L. (1995). Values, beliefs and proenvironmental action: attitude formation toward emergent attitude objects. *Journal of Applied Social Psychology*, 25(18), 1611-1636.
<https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1995.tb02636.x>

Stern, P., Dietz, T., Abel, T., Guagnano, G. & Kalof, L. (1999). A value-belief-norm theory of support for social movements: the case of environmentalism. *Human Ecology Review*, 6(2), 81-97.

Stern, P. (2000). Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. *Journal of Social Issues*, 56(3), 407- 424. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00175>

Suárez, E. (1996). La participación ambiental como conducta altruista. En T. Vidal & E. Urrutia (Coord.), *Ciudad y medio ambiente desde la experiencia humana. Psico-socio Monografies Ambientals*, 10 (289-294). Publications Universitat de Barcelona.

- Suárez, E. (2000/1998). Problemas ambientales y soluciones conductuales. En J. Aragonés & M. Américo (Comps.), *Psicología Ambiental* (2ª ed., 331-355). Pirámide.
- Tábara, D. (2006). Los paradigmas culturalista, cualitativo y participativo en las nuevas líneas de investigación integrada del medio ambiente y la sostenibilidad. En R. de Castro (Coord.), *Persona, Sociedad y Medio Ambiente: perspectivas de la investigación social de la sostenibilidad* (83-104). Egondi Artes Gráficas.
- White, L. (1967). The historical roots of our ecologic crisis. *Science*, 155(3767), 1203-1207.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future: Brundtland report* (A/42/427). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>

Psicologia e Políticas Públicas em Contextos Rurais

Ruralidades, Políticas Públicas y Comunidad

Verónica Monreal-Álvarez

Camila Cordeu-Lobos

Felipe Valenzuela-Levi

Catalina Muñoz-Hernández

Actualmente, en Chile se vive un proceso constituyente que busca sentar bases para la convivencia social y política, así como proteger derechos fundamentales de los habitantes del territorio. Como se sabe, este proceso no ha estado exento de diversas complejidades, tensiones y desafíos para ser llevado a cabo. En la carta fundamental se propone, entre muchos otros tópicos, un reconocimiento y nuevo trato a la naturaleza y el medio ambiente, para su protección según criterios de prevención, progresividad, solidaridad intergeneracional, responsabilidad y acción climática justa (Convención Constitucional, 2022).

La consideración de este antecedente resulta fundamental a la hora de emprender trabajos analíticos, académicos o de investigación en el campo del desarrollo rural. Destinar en la propuesta un apartado especialmente dedicado a este tema, revela un aspecto de la convivencia social y política hasta ahora invisibilizado, o francamente no valorado. A partir de ahora, la naturaleza ocupa un lugar en el ejercicio del poder instituyente, cuestión nunca antes representada. Aunque la propuesta constitucional no sea aprobada, no será posible negar con facilidad el necesario estatus político de la naturaleza.

El logro de lo anterior, no se reduce solo al tremendo trabajo realizado por la Convención Constituyente. Más bien, es este mismo órgano el que recoge una demanda levantada hace décadas por diversos actores sociales, tanto por los temas

relacionados a los derechos del agua, las zonas de sacrificio, la irrupción de la urbanidad en el paisaje rural y la valoración de la biodiversidad, entre otras.

Para no ir más lejos, en mayo del 2020, el gobierno de turno promulgó la Política Nacional de Desarrollo Rural, en adelante PNDR, donde se señala fundamentalmente que:

- Actualmente en el país se observan cambios en la matriz productiva, la que se ha diversificado hacia actividades de servicios como el turismo o las energías renovables no convencionales, la acuicultura y las industrias agroalimentarias, dinamizando la transformación rural y generando nuevos espacios de oportunidades más allá de las actividades primarias.

- Es preciso reconocer el patrimonio cultural y natural como aspecto constitutivo de lo rural y componente clave del desarrollo sostenible del país y el bienestar de su población.

- Las problemáticas culturales y ambientales, globales y locales, imponen crecientes desafíos a la ciencia, a la tecnología, a la gestión territorial y a las políticas públicas, es del todo pertinente inducir un círculo virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo de actividades económicas, por una parte, y el cuidado del patrimonio cultural y natural, por otra.

- En términos de cambio climático, la recurrencia de eventos extremos -entre los que se encuentra la escasez hídrica y las variaciones de temperatura- dejan cada vez más vulnerables a las zonas rurales, impactando fuertemente a sus actividades productivas.

- El cuidado de los recursos naturales y la atención a estos fenómenos constituyen uno de los desafíos de adaptación más relevantes para prevenir consecuencias negativas sobre las comunidades y el país (p. 4).

En este marco político institucional, vale la pena reflexionar, o refrescar reflexiones ya hechas, sobre el papel de las Ciencias Sociales en las políticas públicas relacionadas con desarrollo rural y la protección de la naturaleza. En particular, interesa la relación entre la psicología comunitaria y las políticas sociales diseñadas y ejecutadas en contextos rurales. De allí que nos planteamos revisar algunos conceptos relacionados con estos referentes, para luego analizar desde datos empíricos las implicancias de la planificación e implementación de programas o servicios comunitarios en territorios rurales. Finalmente, proponemos una discusión que aspira a aportar a la proyección de elementos potencialmente constitutivos de políticas de desarrollo rural.

Literatura Previa y Reflexiones Iniciales

El modelo neoliberal ha tenido como consecuencia la reorientación del desarrollo rural, promoviendo que las políticas públicas se orienten por una visión multifuncional del espacio rural (De Grammont, 2004; Hembuz, 2018).

Paralelamente, actualmente se ha posicionado el concepto de “nueva ruralidad” para referirse a lo rural como un sistema de diversas estructuras y con un movimiento constante (Abós, 2007), que incluye dinámicas nuevas o ya conocidas que antes no eran tomadas en cuenta (Hembuz, 2018). Entre ellos, los sectores económicos independientes, y relaciones dadas por la integración de lo urbano con aspectos como la ecología y los fenómenos sociales (Bonnal et al., 2003).

Esta reformulación surge en el contexto del proceso de desagrarización (Hembuz, 2018), alzándose como una propuesta para el diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo rural sostenible y reconozca el rol de los actores sociales y sus identidades colectivas (Gómez, 2015).

Según Hembuz (2018), el concepto de nueva ruralidad ha sido nutrido por reflexiones epistemológicas y sociológicas críticas de los modelos impositivos en cuanto a economía y sociedad, que han sido adoptados por países desarrollados y que separan lo urbano de lo rural, teniendo como consecuencia que en las políticas públicas se establezcan metas que no consideran la complejidad existente en la ruralidad.

Por ejemplo, la epistemología del posdesarrollo propone desplazar al “desarrollo” como centro de los indicadores sociales, cuestiona las prácticas para la generación del conocimiento que lo sustenta y critica los conceptos de crecimiento, progreso y modernidad (Escobar, 2014).

Llevado al ámbito de la ruralidad, destaca el surgimiento de marcos epistemológicos que proponen una ruptura con la dicotomía urbano-rural y asumir las complejidades devenidas de las ruralidades latinoamericanas (Grajales et al., 2006).

Aunque *la nueva ruralidad* es un concepto en construcción que posee ambigüedades y diversos significados, le da una nueva perspectiva al espacio rural y una nueva visión al desarrollo rural (Miranda, 2011). Agrega al factor productivo otros factores que definen la ruralidad desde un sentido integral que incluye el uso y la apropiación de los recursos naturales, desde los cuales se desarrollan los procesos productivos, culturales, sociales y políticos (Echeverri & Rivero, 2002).

La definición de “rural” ha ido avanzando en el tiempo, en la construcción de un concepto más racional del territorio. Desde el 2006, a raíz de lo expuesto en el Informe de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]), es que se habla de una *nueva ruralidad*, lo cual define lo rural a partir de umbrales de población y de funciones productivas específicas. También, se entiende como proceso multiescalar ligado a cambios en las

prácticas productivas; sin embargo, sigue existiendo un sesgo productivo en la concepción del fenómeno sobre la que se construyen las políticas públicas rurales (Bustos et al., 2021).

Una de las ventajas que ofrece la nueva ruralidad es permitir la consideración de otros modos de intervención que otorgan valor a las diversas realidades territoriales, las que las ciencias modernas suelen dejar a un lado, pero que pueden recuperarse atendiendo el propio conocimiento rural e indígena (Hembuz, 2018).

El interés de la psicología en temáticas relacionadas al comportamiento urbano en contextos rurales ha ido aumentando durante los últimos años. Sin embargo, los trabajos realizados en contextos rurales desde la psicología se consideran descontextualizados debido a que los modelos teóricos han sido diseñados en contextos urbanos (Landini, 2015). Lo anterior resulta problemático, no solo por la centralización de los recursos, sino porque las soluciones no responden a las necesidades locales, ni las dinámicas de aplicación son acorde al dinamismo propio de la ruralidad.

Muchos países han presentado problemáticas relacionadas al bienestar de las comunidades en zonas rurales y la falta de desarrollo de políticas públicas que actúen sobre los individuos, dejando de lado el sesgo productivista y ambiental de dichas zonas. Durante la pandemia, estas problemáticas y desigualdades se han evidenciado aún más, marcando la clásica dicotomía entre lo urbano y lo rural.

Específicamente, en cuanto al empleo y el impacto de la pandemia en los mercados laborales, se evidenciaron cambios en la modalidad de trabajo presencial y variaciones en la tasa de ocupación y tipo de actividad, en donde en países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay, existió una baja considerable en la tasa de ocupación, indicando un alza en la tasa de desempleo. Sin embargo, no todos los tipos de empleo se vieron afectados.

Particularmente en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, los empleos que se vieron más afectados fueron los de trabajadores asalariados de empresas privadas, del empleado doméstico y los trabajadores por cuenta propia (Weller et al., 2020). Específicamente en Chile, los sectores agropecuarios, empresas relacionadas a recursos naturales, alojamiento y alimentación, ocupaciones características de zonas rurales, se vieron mayormente afectados, presentando una baja en la tasa de ocupación de dichos empleos. Así, también se vieron afectados los grupos de ocupación de servicios relacionados a comercios, artesanos, trabajadores de la agricultura, forestales y pesqueras, en contraste con los profesionales, científicos, directivos y técnicos profesionales de nivel medio que presentaron tasas de contracción levemente menores (Weller et al., 2020).

En Chile, debido a su política neoliberal territorial, se comprende a las zonas rurales como zonas extractivas y centro de actividad exportadora, dejando de lado el rol de las comunidades y el impacto biopsicosocial que dichas decisiones han conllevado. De esta manera, estas zonas y comunidades han sido tratadas como actores pasivos y residuales de dinámicas productivas, las cuales se han visto empobrecidas, mientras que otros agentes de poder se han visto favorecidos, aumentando su riqueza sin que esta sea distribuida de manera equitativa, permaneciendo en un porcentaje muy bajo de la población.

Lo anteriormente expuesto ocurre no solo debido a la constante búsqueda de riqueza y a la destrucción producida por las empresas extractivas, sino porque el Estado no ha sido garante de una distribución equitativa, descentralizada y solidaria de poder en los distintos territorios y comunidades (Bustos et al., 2021). Asimismo, a pesar de los avances en índices de crecimiento económico e indicadores de pobreza en los últimos 40 años, estos han ido en desmedro de zonas rurales debido a los efectos ambientales de explotación de

materia prima y los problemas de acceso y movilidad entre espacios rurales y urbanos, provocando que la riqueza haya sido centralizada solo en algunos territorios específicos del país, a lo largo de los años. También la crisis sanitaria ha agravado aún más las desigualdades antes mencionadas. A nivel escolar, se han apreciado las consecuencias de las inequidades territoriales no sólo en materia de infraestructura, disponibilidad de horas de los docentes, sino también en aspectos como la seguridad ciudadana y vial para poder acceder a los centros educativos, en el acceso a internet debido a la desigual cobertura nacional y a los escasos recursos para invertir en sanitización de los establecimientos (Quiroz, 2020). La brecha digital también se vio agravada debido a que no en todas las casas se contaba con el dispositivo necesario para el acceso a la educación remota, además de las dificultades que presentaron los padres y/o cuidadores de los estudiantes para poder acompañarlos y apoyarlos en materias digitales, donde ellos mismos se consideraban analfabetos.

Como evidencia Quiroz (2020), existen diferencias de presupuesto municipal de comunas urbanas como Las Condes (350.811 USD) en comparación a la comuna rural de Tirúa (4.138 USD), lo cual tiene relación directa con la cantidad de financiamiento que diferentes áreas del municipio puedan necesitar. Específicamente, a nivel educativo se aprecia una diferencia significativa entre ambas comunas del porcentaje de puntajes en la prueba para ingreso universitario (PSU) igual o superior a 450 puntos, siendo en Las Condes un 81,37% mientras que en Tirúa es solo 34,62%.

Lo anterior resulta relevante debido a que, en Chile, según la última estimación del Instituto Nacional de Estadísticas, 27 de las 346 comunas del país serían 100% rurales, las cuales están presentes en todas las regiones del país excepto Maule, Araucanía, Los Ríos y Ñuble. Además, 292 comunas serían mixtas, debido a que poseen población urbana y rural en diferentes porcentajes. La cantidad de

población rural en el 2021 alcanza a 2.247.649 de habitantes (Vieyra, 2021) que se encontrarán afectados no solo por la evidente desigualdad, sino también por el tipo de trabajo relacionado a la extracción y productividad en zonas rurales, la baja calidad de y accesibilidad a la educación, las deficientes políticas públicas sin un enfoque biopsicosocial que abarque a las diferentes ruralidades a lo largo de todo el país y a las diferentes comunidades que las habitan y sus interacciones, los que resultan factores precipitantes para la baja calidad de vida de estas personas.

Todo lo anteriormente expuesto debe tenerse en consideración en el diseño, planificación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, Bustos et al. (2021), aborda la problemática desde la necesidad de un pacto territorial que garantice una relación más justa entre territorio urbanos y rurales, en miras del proceso constituyente. Este pacto se viene trabajando desde la promulgación en 2020 de la primera Política Nacional de Desarrollo Rural (2020), cuyos principales ámbitos de trabajo son el bienestar social, la oportunidad económica, la sustentabilidad medioambiental y gobernanza, mediante los principios de equidad territorial, dinamización productiva, competitividad, sustentabilidad, diversidad territorial, integralidad, participación y descentralización.

A pesar de lo necesaria de la política pública antes mencionada, se reconoce que llega tarde para la gravedad de las consecuencias de malestar en desmedro de los espacios rurales y sus comunidades. El nivel de daño resulta complejo de reparar debido a la amplitud de efectos negativos que han experimentado, el constante foco económico y productivo que mantienen las políticas públicas rurales, la inexistencia de un nuevo paradigma que involucre de manera directa a las comunidades y sus modos de vida, los modelos de gobernanza que no empoderan a las mismas, ya que no garantizan la representatividad ni su participación en los procesos de

decisión, ni establecen protocolos que garanticen la mejor distribución de los recursos.

La omisión de política pública no solo afecta de manera colectiva a las comunidades, sino a grupos específicos de ellas. Un estudio cuantitativo sobre el análisis del desarrollo infantil en escolares de 5 a 6 años de zonas rurales y urbanas demostró que existen diferencias significativas en el desarrollo entre los dos grupos, específicamente, en las dimensiones motriz y cognitiva, con los mejores resultados para los escolares de la zona rural (Luna, et al., 2022). Asimismo, el Observatorio Económico Social de la Región de la Araucanía (2016) reveló que durante los años 2013, 2014 y 2015, las escuelas urbanas presentan un puntaje promedio mayor que las escuelas rurales en pruebas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Matemática y Lectura de la prueba SIMCE en 8° básico, no así en 4° básico. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los puntajes más bajos de la Prueba de Selección Universitaria se concentran en zonas rurales, por lo que pareciera que nacer en una zona rural no es perjudicial para el desarrollo de los estudiantes, pero sí permanecer y educarse en dichas zonas, ya que la brecha se invierte y se incrementa.

Por otra parte, tal como se ha señalado, Chile está en pleno proceso constituyente, de la mano de un nuevo gobierno, lo cual abre posibilidades de cambios y se plantean algunas soluciones a la problemática antes mencionada. Es así como el nuevo gobierno hace mención a las ruralidades desde diferentes ámbitos en su programa de gobierno. Desde las propuestas de educación, propone una renovación curricular donde exista participación de todas las comunidades educativas, sensible a la diversidad territorial y cultural, con especial énfasis en las escuelas y liceos rurales, garantizando el derecho a la educación en zonas rurales y aisladas y respetando la identidad y cultura local. En cuanto a la propuesta de salud, propone una descentralización de los

recursos, mejorando la accesibilidad a los servicios de salud en zonas rurales (Boric Presidente, 2022).

Atendiendo a lo planteado, resulta de interés explorar las perspectivas y visiones de decisores y ejecutores de políticas respecto a la provisión y gestión de servicios para las comunidades que habitan territorios rurales.

Exploración sobre visiones respecto a la provisión y gestión de servicios para las comunidades que habitan territorios rurales

Con el objetivo de conocer e identificar las visiones sobre la provisión y gestión de servicios para las comunidades que habitan territorios rurales fueron entrevistados gestores y decisores de políticas y programas públicos que se ejecutan en dichos territorios.

Los entrevistados correspondieron a autoridades territoriales, gestores nacionales y locales de programas y políticas públicas de los sectores de salud, desarrollo agrícola y medioambiente. Por razones de confidencialidad no se explicitará el municipio en el que trabajan dado que serían fácilmente identificables. Para el presente análisis se examinaron cinco entrevistas realizadas en el marco de un programa de investigación que se propone indagar sobre bienestar rural.

Para dar cumplimiento a este objetivo se optó por una aproximación exploratoria, de corte transversal y descriptiva. Desde un enfoque cualitativo de tipo analítico-comprensivo se indagó sobre las perspectivas que tienen estos actores respecto a los servicios orientados a comunidades rurales. A través de entrevistas en profundidad se levantó información relevante para el estudio propuesto.

El análisis realizado se basó principalmente en la narración de los propios actores acerca de su experiencia y

percepción de los servicios que diseñan, planifican, gestionan o proveen. Se adoptó un enfoque fenomenológico que permite el acercamiento a la experiencia subjetiva, entendida en cuanto a la significación otorgada por el participante (Finlay, 2014).

La interpretación y el análisis de datos se realizaron según dos lógicas:

A. Lógica singular y hermenéutica del discurso: construcción de un relato por parte de los entrevistados en su vida en la comunidad y la historia de ésta.

B. Lógica inductiva y transversal del discurso: interpretación de la narración de los entrevistados.

Por razones éticas, en los relatos reconstruidos en este texto se omite el nombre de las personas entrevistadas, para resguardar el anonimato.

Es así como se relevaron cuatro categorías específicas: (1) situación actual de la gestión de programas y servicios generales para la comunidad; (2) situación actual de la gestión de programas y servicios del sistema de salud general; (3) situación actual de la gestión de programas y servicios de salud mental; y (4) trabajo del gobierno local en la gestión de servicios para la comunidad.

A continuación, se describen analíticamente los contenidos organizados para cada una de las categorías definidas.

Situación Actual de la Gestión de Programas y Servicios Generales para la Comunidad

Aquí, se destaca en primer lugar, la necesidad de hacer pertinentes los programas a la localidad en específico según sus características rurales. Esto comprendiendo que, al provenir los programas del gobierno central, no existe necesariamente una adecuación a la realidad de las personas o grupos que habitan el territorio. De allí que se plantea la necesidad de aumentar la participación interna y externa, comprendiendo que

a veces el programa puede que les funcione a dos de cuatro, a los cuatro o le funciona a uno. Así, a veces también depende de las características del agricultor o del interés de él ... solo va dirigido a este grupo de agricultores pequeños. Digamos, no es una política a nivel de todos los agricultores locales, eso ahí es una debilidad.

Asimismo, comprendiendo esta situación, se manifiesta la necesidad de que los gobiernos locales tengan mayores herramientas para poder manejar temáticas específicas y contingentes en sus territorios, buscando, finalmente, promover la descentralización de las políticas públicas y normas técnicas, las cuales “están armadas según la familia urbana que vive en Santiago o en las capitales regionales”.

Ligado a lo anterior, se menciona que no existe dentro de la gestión de servicios para la comunidad programas específicos en donde se aborde la ruralidad dentro de los territorios. Esta situación ha complejizado la adecuación de las políticas, comprendiendo que hoy los territorios son de carácter mixto, existiendo dentro de ellos sectores rurales, urbanos, puertos y zonas de sacrificio. Surge, entonces, la necesidad de realizar un nuevo ordenamiento territorial que responda a la creciente llegada de migrantes que densifican y gentrifican el territorio.

En segundo lugar, dentro de la situación actual de gestión de programas y servicios, aparece como necesidad la adecuación de la logística de políticas públicas, atendiendo a los problemas de conexión y distancias que varios territorios rurales poseen. En este sentido, se manifiesta que ciertos programas, por temas de fondos y distribución poblacional, nunca van a llegar a ciertos sectores. Así, se plantea como importante que la ruralidad “se incorpore en cada una de las estrategias, porque cada una de estas va a tener que implementarse en esos territorios”. De esta forma, se menciona como relevante el involucramiento de “nuevos actores, como el Congreso, para facilitar el acceso a recursos”.

Por último, se plantea la necesidad de mejorar la gestión de recursos y la calidad de los servicios, en tanto los pobladores rurales requieren de servicios en sus territorios. De esta manera “no le interesa todo el tema como más epistemológico, romántico ..., le interesa que llegue el dentista a verle la carie y en la zona rural ... porque es el servicio que se entrega allá”. Ahora bien, esto es una situación compleja comprendiendo que, según mencionan, no hay una red local bien estructurada: “los servicios hacen agua frente a todas las necesidades de la región”.

Situación Actual de la Gestión de Programas y Servicios del Sistema de Salud General

Al igual que en la gestión general de programas y servicios, se expone que en el Sistema de Salud no hay una mirada rural. En primer lugar, existe la necesidad de mejorar la estructura del servicio de salud y la retroalimentación entre distintos niveles de este para poder adecuar las políticas del Ministerio a la realidad de los territorios rurales.

Esto representa un desafío comprendiendo que, “acá en la región, la estructura es bien pobre, en general y la población

también es bien pobre”. En relación con esto, se manifiesta también la necesidad de que el Estado sustente un compromiso por la equidad, comprendiendo que habría aspectos estructurales que limitan el trabajo en salud. Se menciona como pertinente que “el servicio de salud y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) elaboren diagnósticos regionales de determinantes sociales de la salud”.

En segundo lugar, respecto a la gestión de programas en el sistema de salud, se menciona que existen diferencias entre la expectativa y realidad en la entrega de servicios. Se tiene “la expectativa de ser equitativos en la entrega de salud a las personas, pero la realidad es que pudiesen ser algunos territorios, que no estamos llegando con esa equidad”. En este sentido, se plantea como necesidad el fortalecimiento de la estrategia de los servicios de salud en los territorios rurales específicos.

Por último, respecto a esta categoría, se plantea la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo para funcionarios de salud. Todo esto comprendiendo que, desde su perspectiva, los profesionales en esta área han sido transformados “más en un bien material que en una persona que trabaja” dentro del servicio de salud.

Situación Actual de la Gestión de Programas y Servicios de Salud Mental

En primer lugar, respecto a esta categoría, se expone la necesidad de fortalecer la red de salud general en torno a la salud mental de territorios rurales. Todo esto, comprendiendo que no todas las postas rurales de salud tienen psicólogos/as o atención en esta área. Así, se menciona como pertinente y fundamental capacitar a funcionarios/as de salud general en acompañamiento psicosocial enfocado a sectores rurales

Tratar de comunitarizar el programa de salud mental en Atención Primaria (...) y, en tal sentido, no sólo generar capacitaciones para los psicólogos, asistentes sociales y médicos, sino incorporar a los técnicos, sobre todo los técnicos de postas, en temas de salud mental, porque la estructura te lo permite y no se hace.

Se expone la necesidad de bajar los programas de salud mental a los territorios rurales. Afortunadamente, se menciona que existen lugares donde ya se han implementado programas en la línea de capacitación de personal en salud mental. En este sentido, exponen como necesario el seguir involucrando a otros actores locales para la elaboración de nuevas estrategias en esta temática: “tendrían que participar actores claves de la comunidad y en base a eso se genera una estrategia, que generalmente además viene conectada con evidencia de intervenciones costo-efectivas, que además se tienen que adaptar a la realidad de cada territorio”.

En segundo lugar, se destaca también la necesidad de mejorar el acceso a recursos y programas del Ministerio, comprendiendo que el área de salud mental presenta muy poco presupuesto para los sectores rurales. De este modo, los recursos monetarios se encuentran más centrados en el trabajo de alcohol y drogas. Se plantea que

Los recursos van a salir del nivel central, pero tiene que ser en articulación con el territorio que se esté abordando: en este caso específico, el servicio de salud tendrá que dialogar con los territorios y una vez que todos los actores se hallen de acuerdo, el nivel central despliega ahí las posibilidades de abordar específicamente el/los problemas detectados.

En este sentido, exponen que los recursos en salud mental deben estar en articulación con el territorio y sus actores.

Trabajo del Gobierno Local en la Gestión de Servicios para la Comunidad

En relación con la gestión de servicios que realiza el gobierno local, se aspira a lograr una integración de ámbito urbano y rural de un territorio, comprendiendo la pluralidad de este, por lo que se requiere de acciones innovadoras y activas. Se menciona que el gobierno local corresponde a la primera línea respecto a las demandas de la población, entonces, se trabaja en mejoras relacionadas con temáticas tales como seguridad pública, bomberos, transporte rural, salud, medioambiente, entre otras. Así, preocupa acercar los servicios y programas del gobierno a la población rural, tratando de adecuarlos al territorio y buscando aumentar también el acceso a información

hoy día en el gobierno local tenemos una debilidad, que no llegamos a todas partes con la información. Entonces, queremos generar también una buena información, una buena información en los centros de salud, mucha gente no sabe bien los horarios en que se atiende, si hay SAPU²⁴, si no hay SAPU, si hay especialista si no hay especialista ... creo que eso va a ayudar también a que se entienda mejor ... en el sentido de que los servicios puedan ayudar a los vecinos también a postular a ciertas cosas, porque hoy día muchas veces se le dice a los vecinos que ahí está, por ejemplo un fondo para postular a FOSIS²⁵, ... un fondo para postular algún beneficio y no lo acompañamos.

En este sentido, se menciona que el territorio rural hoy cuenta con infraestructura estatal en distintas áreas tales

²⁴ Servicio de Atención Primaria de Urgencia

²⁵ Fondo de Solidaridad e Inversión Social

como educacional, de salud y transporte, lo cual aumenta, según ellos, la calidad de vida de sus habitantes.

Reflexiones Finales

Las zonas rurales han adquirido un lugar relevante en las propuestas legislativas y políticas en el contexto chileno. Por una parte, se reconoce que estas zonas han sido las más afectadas debido al cambio climático junto a los efectos negativos que han resentido las zonas rurales, como las zonas de sacrificio, afectando no solo a la naturaleza misma del sector, sino también al bienestar de las comunidades que componen dichas zonas. Debido a esto, es que se han planteado la implementación de programas específicos de rehabilitación, fortalecimiento y creación de servicios sanitarios rurales, con foco específico en el bienestar de la población (Martínez & Sánchez-Ancochea, 2020). Además, también se ha buscado revertir el deterioro creciente de la calidad de vida, mediante la garantía del derecho humano al agua y al saneamiento, limitando o prohibiendo el uso del recurso que no priorice el consumo humano a partir de la colaboración con los gobiernos regionales y municipales, buscando así aumentar la participación y la representatividad de todos los actores rurales en el actuar territorial estatal (Lukas et al., 2020).

Es así como las grandes propuestas se refieren a una nueva política rural integrada al nuevo modelo de desarrollo en donde se habla de descentralización, patrones de producción más justos y sostenibles, innovaciones en agricultura, pesca y desarrollo rural, garantizando la conservación y resguardo de los ecosistemas, mejoras en conectividad y accesibilidad, resguardo cultural e identitario de los territorios.

Sin embargo, el enfoque de las reformas sigue siendo en relación a la producción y no se especifica cómo se va a trabajar de manera específica con los individuos y colectivos de dichas comunidades, denotando nuevamente el sesgo productivista mencionado anteriormente (Bustos et al., 2021).

Por otra parte, en miras del proceso constituyente y la oportunidad de construir nuevas bases de las futuras políticas públicas, es necesario que se comprenda lo rural como un espacio diverso, y entender que las ruralidades comprenden variadas problemáticas, actores, naturalezas y colectivos, más allá de la dicotomía urbano - rural. Para lo anterior, es necesario romper con la dialéctica territorial, en donde se reconozca y se comprenda el fenómeno de la movilización de las comunidades, dejar de considerar la ruralidad como un espacio que está ahí de forma pasiva, y comprender y construir la política rural desde lo rural y no desde lo urbano, donde los protagonistas que releven las problemáticas sean los mismos individuos y colectivos que son parte de las diferentes comunidades (Bustos et al., 2021).

Desde las visiones que tienen los propios actores de programas y servicios públicos, en la situación actual de la gestión de programas y servicios generales para la comunidad, se destacan tanto la pertinencia y adecuación de los programas a las realidades contextualizadas, como la consideración del dinamismo de los sectores rurales, que en ocasiones van adquiriendo características de urbanidad e incluso se van conformando fenómenos de gentrificación. Por otra parte, también señalan la necesidad de adecuación logística de los programas, atendiendo a la conectividad, distancias y aislamiento y a la necesidad de involucración de otros actores. Por último, respecto a esta dimensión resulta relevante asegurar en la gestión de recursos, la calidad de los servicios, la accesibilidad y la oportunidad de los mismos.

Los gestores y ejecutores de políticas sociales en contextos rurales también advierten sobre la situación actual de la gestión de programas y servicios del sistema de salud general. Aquí señalan que, por un parte, es insuficiente la incorporación de la ruralidad y sus características en el diseño de programas de salud, y que se hace muy importante que se promuevan y establezcan mecanismos de retroalimentación entre los distintos niveles del sistema de salud. Además, siempre debe tenerse en cuenta un diagnóstico inicial desde el enfoque de equidad y los determinantes sociales. Un aspecto crucial a la hora de implementar programas y servicios de salud son las condiciones laborales que requieren de permanentes mejoras.

En cuanto a la situación actual de la gestión de programas y servicios de salud mental, las necesidades de apoyo psicosocial al personal de salud general, de capacitación en salud mental a técnicos y otros profesionales, y de participación de los distintos actores de la comunidad, son centrales de considerar, así como el aumento de recursos financieros para salud mental.

Finalmente, respecto al trabajo del gobierno local en la gestión de servicios para la comunidad, se plantean los dilemas que acarrea la integración urbano rural, especialmente si se tiene en cuenta que estos gobiernos son la *primera línea* de trabajo con la comunidad. De esta forma, resulta prioritario acercar los servicios a las personas rurales y contar con infraestructura adecuada.

Lo anterior es abordado por el texto de la Constitución presentado para plebiscitar, en tanto define al Estado como “Plurinacional, intercultural y ecológico”, dejando de lado el Estado subsidiario, para dar paso a un Estado de derecho, que protege y garantiza los derechos humanos de los chilenos. De esta manera, el Estado deberá generar las condiciones para proveer los bienes y servicios para asegurar el goce efectivo e

igualitario de los derechos y la integración de las personas en la vida política, económica, social y cultural para su pleno desarrollo, buscando solucionar la deficiencia en las garantías de los derechos individuales y colectivos de las zonas rurales.

Así también, la propuesta busca dejar atrás la invisibilización que han tenido las comunidades rurales a lo largo de la historia en Chile, a través del aumento y la mejora de la representatividad en las entidades territoriales a cargo de la toma de decisiones que repercuten directamente en el bienestar de las personas. En este sentido, un camino viable para llegar a esta meta es el trabajo colaborativo, la escucha efectiva y la apertura de todos los actores encargados de construir las políticas públicas que apunten al bienestar de las comunidades.

Todo ello implica abandonar la concepción de la ruralidad como un fenómeno estático y comenzar a entender que es un fenómeno dinámico y que, al tener consecuencias en todas las esferas de la vida humana, es necesario que las soluciones abarquen el trabajo, la educación, la salud física y mental, la identidad individual y colectiva. De allí que se necesita que los equipos que trabajen tanto en la evaluación, diagnóstico de las necesidades y diseño de las intervenciones y políticas públicas sea un equipo multidisciplinario, donde se puedan buscar soluciones integrales a largo plazo, donde las comunidades sean las protagonistas del debate.

En cuanto a los aportes desde la psicología rural, se espera que las intervenciones psicosociales no solo deberían trabajar para las comunidades de forma directa con las personas que las componen, sino que además se debería buscar un trabajo colaborativo entre todas aquellas esferas de lo humano que se han visto afectadas. Trabajar para la integración, por ejemplo, de los espacios educativos y el desarrollo comunitario a través del intercambio de conocimientos, transferencia tecnológica, la discusión de los

sistemas productivos y de las problemáticas específicas de las necesidades concretas de las familias, lo que implica la participación de las comunidades para poder lograr un aprendizaje significativo al contexto específico para así potenciar el factor protector del desarrollo académico y profesional de quienes componen la comunidad (Lamas, 2017).

A nivel académico, tal como lo menciona Camargo et al. (2021), es necesario promover la inclusión de cátedras de psicología rural en las universidades para que los estudiantes de psicología puedan conocer desde su formación de pregrado los alcances y desafíos de la disciplina en torno a la ruralidad y lo comunitario. De esta manera, formar estudiantes capaces de analizar de manera sistemática las problemáticas, desarrollando las herramientas necesarias para poder evaluar, diseñar e implementar las intervenciones necesarias, dejando de invisibilizar a las comunidades de los territorios rurales, reduciendo la visión y construcción de políticas enfocadas en la producción y que el trabajo es el único factor de bienestar de zonas rurales; y empezando a construir colaborativamente políticas públicas que apunten al bienestar de las comunidades.

Entonces, para la psicología rural presenta distintos desafíos poder generar espacios de reflexión en torno a las problemáticas locales y específicas del espacio rural. Como menciona Landini (2015), es necesario generar espacios de encuentro y formación para psicólogos y otras disciplinas en torno a las problemáticas de la ruralidad, así como también crear espacios de reflexión-acción para la generación de acciones en la ruralidad. También, trabajar en la desmitificación y liberación de prejuicios en torno a la ruralidad que puedan afectar los procesos de reflexión-acción en contextos rurales.

Finalmente, hay que tener cuidado de replicar investigaciones o intervenciones desarrolladas para contextos urbanos en los rurales de manera acrítica y sin dar lugar a las adaptaciones necesarias para las particularidades de las poblaciones rurales. Como psicólogos/as, es importante ser conscientes de los prejuicios y subjetividades a la hora de trabajar en contextos rurales, ya que la formación y la experiencia, por estar ligadas a las ciudades y mayoritariamente al ámbito clínico, pueden afectar la percepción de lo rural y lo comunitario.

Referencias

Abós, P. (2007). La escuela rural y sus condiciones: ¿tiene implicaciones en la formación del profesorado? *Aula Abierta*, 35(1), 83-90.

Boric Presidente. (2022). *Propuestas para un nuevo Chile: cambios para vivir mejor*. <https://boricpresidente.cl/propuestas>

Bonnal, P., Bosc, P., Díaz, J., & Losh, B. (15-17 de Octubre de 2003). Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿Reestructuración de las políticas pública a la hora de la globalización? Memorias Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Universidad Javeriana - CLACSO - REDCAPA. Montpellier, Francia: Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo - CIRAD

Bustos, B., Contreras, Y. & Insunza, X. (2021). *La política nacional rural 2020: aportes al proceso constituyente* (Policy Brief). Vicerrectoría de Investigación y

Desarrollo/ Universidad de Chile.
<https://doi.org/10.34720/v4ks-f768>

Camargo, J., Mayorga, J. & Castañeda, J. (2021). *Psicología Rural: Retos y reflexiones en torno a la psicología en contexto rural*. Corporación Universitaria Minuto de Dios, UNIMINUTO.

Convención Constitucional. (2022). *Propuesta constitución política de la República de Chile*.

De Grammont, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 279-300.
<https://doi.org/10.2307/3541454>

Echeverri, R. y Ribero, M. P. (2002). Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA.

Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA

Finlay, L. (2014). Engaging phenomenological analysis. *Qualitative Research in Psychology*, 11(2), 121-141
<https://doi.org/10.1080/14780887.2013.807899>

Gaudin, Y. (2019). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/44665>

Gómez-Pellón, E. (2015). Aspectos teóricos de las nuevas ruralidades latinoamericanas. *Gazeta de Antropología. Revista de Antropología Cultural*, 11(0214–7564), 1–15

- Grajales, S., Anagua, A., Ochoa, K., & Concheiro, L. (2006). Nueva ruralidad: em la encrucijada de la globalización neoliberal. *Estudios e investigaciones – nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina. México: CEDRSSA*, 31-69.
- Hembuz, G. (2018). Aproximaciones teóricas de la nueva ruralidad, tensiones producidas entre el desarrollo y el posdesarrollo. *Revista Facultad de Ciencias Contables Económicas y Administrativas-FACCEA*, 8(1), 32–42.
- Lamas, H. (2017). Nueva ruralidad, psicología y educación. *Revista de Investigación Apuntes Psicológicos*, 2(1), 78–86.
- Landini, F. (2015). *Hacia una psicología rural latinoamericana*. Clacso.
- Lukas, M., Fragkou, M. & Vásquez, A. (2020). Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: suelo, agua y poder en Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (76), 95-119. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000200095>
- Luna-Villouta, P., Pacheco-Carrillo, J., Matus-Castillo, C., Valdés-Ebner, M., Fernández-Vera, D., Castillo-Quezada, H., & Flores-Rivera, C. (2022). Análisis del desarrollo infantil en escolares de 5 a 6 años de zona rural y urbana de la Región del Biobío, Chile. *Retos*, 44, 551-559.
- Martínez, J. & Sánchez-Ancochea, D. (2020). *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y cuál es su papel en tiempos de crisis?* CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/46527>

Miranda, G. (2011). Nueva ruralidad y educación en América Latina: retos para la formación docente. *Revista Ciencias Sociales*, (131-132), 89-113. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i131-132.3896>

Observatorio Económico Social de la Región de la Araucanía (2016). Educación Rural. Rendimiento Académico. SIMCE Ciencias Naturales y Ciencias Sociales – 8° Básico. Universidad de la Frontera. Recuperado de <http://oes.ufro.cl/index.php/oes-ufro/estadisticas/sociales/datos-historicos/send/10-datos-historicos/372-resultados-simce-ciencias-sociales-y-ciencias-naturales-8-basico-en-escuelas-rurales-de-la-araucania>

Política nacional de desarrollo rural de 2020. Con la cual se busca impulsar el desarrollo integral de la población que habita en territorios rurales del país. 5 de mayo de 2020. D.O. No. 42.647.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Informe sobre desarrollo humano 2006*. Grupo Mundi-Prensa.

Quiroz, C. (2020). Pandemia Covid-19 e inequidad territorial: el agravamiento de las desigualdades educativas en Chile. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9(3e), 1-6.

Vieyra, L. (2021). *Conozca cuáles son las comunas 100% urbanas y 100% rurales del país*. INE. [https://www.ine.cl/prensa/2021/09/13/conozca-cu%C3%A1les-son-las-comunas-100-urbanas-y-100-rurales-del-pa%C3%ADs#:~:text=Respecto%20a%20la%20evoluci%C3%B3n%20a,\(18.831.623%20habitantes\)](https://www.ine.cl/prensa/2021/09/13/conozca-cu%C3%A1les-son-las-comunas-100-urbanas-y-100-rurales-del-pa%C3%ADs#:~:text=Respecto%20a%20la%20evoluci%C3%B3n%20a,(18.831.623%20habitantes))

Weller, J., Gómez, M., Martín, A. & Ravest, J. (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. CEPAL

El Género en las Políticas Públicas de la Agricultura Familiar: El Caso de las Ferias Francas

Sabrina Logivione

El presente capítulo abordará tres grandes temas: las políticas públicas (en adelante PP), las ferias francas (en adelante FF) de la agricultura familiar (en adelante AF) y las desigualdades de género en el medio rural.

Las PP suelen incluir acciones llevadas adelante en ámbitos y conflictos considerados de acción pública y de interés para diferentes actores de la sociedad civil. En esta línea, y siguiendo el planteo de Pearson (2007), las PP tienen que ver con las formas en que se definen cuestiones o problemas del ámbito público y cómo se transforman en parte de la agenda política como necesidad de intervención. Por otro lado, las PP suelen ser pensadas en ciclos compuestos por diferentes momentos que incluyen la identificación y definición del problema, la formulación de la política para resolverlo, la decisión, la implementación y la evaluación de la misma (Subirats, 1989). En particular, ubicamos que en la definición del problema radica la mayor potencia, dado que constituye la génesis que guiará el proceso de ejecución.

La AF, sector identificado como aquel que reúne a familias de productores/as que obtienen el ingreso económico de la producción de su actividad agropecuaria, ha sido históricamente un actor destinatario de PP que promueve su desarrollo social. Dentro de estas iniciativas encontramos a las FF -espacios de venta directa de productos sin intermediarios-, las cuales surgen hacia fines de los años 90' a partir de identificar como problema la situación desfavorable en la que se encontraba la AF a raíz de los efectos negativos del modelo neoliberal de aquellos años.

Cabe destacar en este punto, que en materia agropecuaria el neoliberalismo había impuesto serios obstáculos a la producción y comercialización de producciones locales a cargo de la pequeña agricultura, impactando fuertemente en sus condiciones de vida. Identificado esto como un problema, fue necesaria la intervención desde el propio Estado con medidas que permitieran revertir dicha situación a partir de PP destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de este sector para evitar que cayera en peores condiciones socioeconómicas. En este sentido, las FF fueron una propuesta efectiva que permitió que la AF pudiera vender sus productos de manera más directa, con un incentivo por medio de la adjudicación de beneficios productivos como semillas, herramientas de trabajo y capacitaciones. De manera notable, las FF demostraron tener potencialidades económicas, productivas y sociocomunitarias al lograr reactivar parte de la economía local acercando a pobladores/as locales/as productos frescos y directos de las huertas y corrales de los/as productores/as de las zonas rurales cercanas.

Además, las FF demostraron tener efectos psicosociales sobre las personas que participan de estas experiencias. Nos referimos en particular a las mujeres rurales, impulsoras mayoritariamente de estos espacios y quienes a partir de la participación en los mismos lograron transformar algunos aspectos de las desigualdades de género que afectaban negativamente sus vidas.

A partir de una investigación realizada sobre el impacto psicosocial generado en las mujeres que participan de FF del noroeste de la provincia de Formosa de Argentina, hemos identificado que el ser parte de estas experiencias, por un lado, favoreció que pudieran insertarse en el espacio público teniendo la oportunidad de romper con el aislamiento y ampliar sus vínculos socioafectivos fortaleciendo sus redes de apoyo social. Y por otro lado, insertadas en el circuito de

comercialización de productos de huerta y corral, las ferias promovieron que dichas mujeres se sientan parte del mercado local de trabajo, identificándose con nuevos papeles sociales más allá de su triple rol de esposa, madre y cuidadora, comenzando a autoperibirse y ser reconocidas (por sus familias y la comunidad) como trabajadoras rurales, feriantes, productoras rurales.

En efecto, las FF dieron cuenta de la existencia de las desigualdades de género como otro problema, más allá de lo económico y productivo que afectaba a la AF. Y a su vez se plantearon como una posible solución o salida a dicha problemática. Esto quiere decir que las FF evidenciaron un problema social y fueron parte de la solución del mismo, poniendo de relieve la capacidad que tienen estas experiencias para transformar inequidades de género, más allá de su motivación económica y productiva.

Ahora bien, esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué razón estas desigualdades de género no fueron identificadas como problema en el momento del diseño de la PP? ¿Resulta ser que las PP productivas suelen ser ciegas a las cuestiones de género? ¿Será que solo se piensa que una PP tiene un atravesamiento de género cuando está dirigido a mujeres en tanto grupo objetivo?

El presente capítulo parte de la formulación de estas preguntas, las cuales nos guiarán en la comprensión de efectos no pensados en una PP dirigida a la AF a partir del caso de las FF del estudio mencionado.

Las FF como Respuesta a la Crisis Neoliberal de los Años 90'

En base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2010), la población rural de la Argentina equivale al 9% de la población total, residiendo

mayoritariamente en áreas dispersas. Se considera que la mayor parte de esta ruralidad conforma la llamada AF dado que representa el 91% de las Explotaciones Agropecuarias Productivas (EAP) censadas en 2018 (INDEC, 2019). En base a la legislación vigente (Ley 27118)²⁶ se considera agricultor/a familiar a aquellas familias (productor/a y/o algún/a miembro/a de su familia) que resida en el campo o en una localidad cercana, que sean propietarios/as de la totalidad o parte de los medios de producción (lo que le permite mantener una relativa autonomía en las decisiones productivas) y en donde el principal ingreso económico provenga de la actividad agropecuaria del establecimiento familiar. A su vez, vale resaltar que una de las características más destacadas de este sector es la unión física y simbólica de las unidades domésticas con las unidades productivas, transcurriendo el trabajo reproductivo y productivo en los mismos predios. Dentro de este sector incluiremos a los/as pequeños/as productor/as, minifundistas, campesinos/as, chacareros/as, colonos/as, productores/as familiares, campesinos/as sin tierra, los/as trabajadores/as rurales y las comunidades de pueblos originarios.

En nuestro país, como en el resto de la región, la AF ha tenido históricamente un rol económico y social muy importante a partir de su participación en la producción de alimentos. Por medio de su contribución en la producción primaria genera divisas a la economía general y a la economía regional y abastece de alimentos frescos con importantes valores nutricionales a toda la población. De esta manera, logra ubicarse como el sostén principal para la soberanía

²⁶ Ley de la Agricultura Familiar que declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica. Sancionada en diciembre de 2014 y promulgada de hecho en enero de 2015 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>)

alimentaria y un valioso transmisor de saberes y sabores de cada comunidad.

Sin embargo, a pesar de tener un rol fundamental en la economía social del país, los/as integrantes de la AF presentan condiciones de vida altamente preocupantes. En base a los datos del CENSO del 2010, la Argentina presentaba un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²⁷ de 26,5% concentrado mayormente en las zonas rurales (18,2 %) en donde, como hemos mencionado, reside poca población (INDEC, 2010). Esto ha implicado que dicho sector no sea visto como un actor social con valor productivo y de potencialidad económica para contribuir al desarrollo del país, por el contrario se observa que a lo largo de la historia de acumulación capitalista de la Argentina ha sido colocado como un actor al que hay que sostener con políticas sociales más que con políticas productivas (Paz & Jara, 2014).

Esta situación de pobreza en la que se encuentra la AF es consecuencia, en un contexto globalizado, de diversas orientaciones políticas y económicas que los diferentes gobiernos nacionales llevaron adelante durante las últimas décadas. En particular, durante los 90, en la Argentina, se agudizó la implementación de un proyecto político de características neoliberales con importantes modificaciones en materia económica y productiva. Dicho proyecto se caracterizó por una apertura del mercado, apuntando al libre comercio y a la eficiencia productiva, con medidas de ajuste y desregulación de la intervención estatal sobre el desenvolvimiento económico privado, privatización de los bienes públicos, flexibilización laboral y amplias ventajas para la localización de empresas transnacionales (Manzanal

²⁷ Mide aquellos indicadores vinculados con el acceso de la población a determinados bienes y servicios básico.

& Schneider, 2011; Neiman, 2010). A mediados de la década del 90' el modelo neoliberal comenzó a debilitarse económica y socialmente, desencadenando una profunda crisis con altos índices de desempleo en la clase media y con graves consecuencias sobre los sectores de menores recursos económicos, los cuales intentaron ser rescatados por el Estado en base a diversas PP -sostenidas a partir de un gran financiamiento internacional- con el propósito de universalizar la satisfacción de necesidades, basándose en una discriminación positiva (Franco, 1996).

El sector del agro no fue ajeno a las propuestas neoliberales, vivenciando profundas modificaciones orientadas a favorecer a sectores de mayor concentración de capital agropecuario, provocando un consecuente golpe a las economías regionales a cargo de los/as pequeños/as productores/as. En esta línea, el modelo productivo se centró en el agronegocio: un modelo basado particularmente en producción de monocultivos transgénicos (como la soja) conformados por paquetes tecnológicos completos (semillas genéticamente modificadas, uso de fertilizantes y de agrotóxicos específicos para dicho cultivo), destinados a abastecer al mercado externo, con un fuerte incentivo a la exportación agroindustrial. Dicha propuesta, favoreció el ingreso de importantes capitales provenientes de los pools de siembra o fondos de inversiones agrícolas (Jara et al., 2019), generando grandes sumas de dinero para un pequeño sector agropecuario y graves consecuencias socioambientales y económicas para el resto de la población. En particular, afectó gravemente a los sectores del medio rural con menor grado de capitalización y capacidad de negociación (Carvalho et al., 2007): al centrarse en un tipo de producción asociada a economías de mayor escala, con un mercado que demandaba grandes volúmenes de producción y de calidad, se apuntó económicamente a un patrón tecnológico que respondía más a un modelo empresarial que al modelo sustentado por los/as pequeños/as productores/as. Este sector fue quedando en una

situación desfavorable, topándose con distintos obstáculos relacionados con la producción, circulación, distribución y comercialización de sus productos (Feito, 2017).

Frente a esta situación socioeconómica desigual, las unidades rurales de menor capital económico comenzaron a desarrollar diferentes estrategias para intentar mejorar sus condiciones de vida. Por un lado, identificamos que se dio un proceso de organización política a partir de la conformación de movimientos sociales, en particular en el noreste argentino (NEA), que tuvieron como propósito revertir aspectos de su situación desfavorable, en una confrontación con el Estado y los sectores rurales de mayor poder económico²⁸. Por otro lado, el gobierno de aquel entonces comienza a intervenir con políticas públicas del tipo subsidiarias, mayoritariamente con financiamiento externo de organismos internacionales con el propósito de rescatar a poblaciones rurales empobrecidas y brindarles herramientas para que logren potenciar sus capacidades sociales y productivas, pero en una paradoja capitalista de ayudar a quienes se ha perjudicado²⁹. En particular, se apuntó a brindar asistencia técnica, capacitación, apoyo financiero y acompañamiento a pequeños/as productores/as e iniciativas socio productivas, de

²⁸ Como ejemplo tenemos al Movimiento Agrario Formoseño (MAF), Movimiento Campesino Formoseño (MOCAFOR) o el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) quienes en la década de los 90 □tuvieron un importante desarrollo, generando gran adhesión dentro de las comunidades rurales que buscaban alcanzar mejoras económicas y sociales.

²⁹ Vale resaltar, que algunos autores (Berger, 2014), sostienen que este tipo de intervención en los territorios tuvo el propósito de intentar contrarrestar la influencia de las organizaciones sociales y políticas mencionadas, dado que implicaban una importante disputa de poder para el Estado, al contraponer un proyecto político el cual se incluían mejoras sociales y económicas para todo el campesinado y no solo para algunos/as beneficiarios/as de algunos planes.

carácter sobre todo comunitario, a partir de la creación de Programas de Desarrollo Rural.

A diferencia de otros países de la región, Argentina comienza más tarde a desarrollar programas con una perspectiva puesta en el desarrollo rural, siendo que a partir del período democrático iniciado en 1983 se implementan dichas iniciativas (Lattuada, 2014). Siguiendo la descripción que realizan Manzanal y Schneider (2011), vemos que los Programas de Desarrollo Rural que se fueron diseñando tuvieron diferencias en función del origen del financiamiento (internacional o nacional), alcance de la cobertura, tipo de asistencia técnica, el destino de los créditos y si fueron subsidios para autoconsumo o para la producción. Sin embargo, todos tuvieron el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre aquellos grupos socio económicamente desiguales, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Dentro de este tipo de PP surgen propuestas de organización productiva y mercados alternativos para la comercialización de productos destinados al consumo interno local, impulsadas desde el Estado y llevadas adelante junto a pequeños/as productores/as y a organizaciones de base (Nardi & Pereira, 2007). Estas iniciativas fueron enmarcadas dentro de la Economía Social y Solidaria (Coraggio, 2011), la cual reúne experiencias en donde no habría separación en las unidades económicas entre aquellos/as que son dueños/as de los medios de producción y los/as trabajadores/as, siendo que las mismas personas son las que toman las decisiones, trabajan y se apropian de los beneficios obtenidos (Caracciolo, 2013). De esta manera, se apunta a relaciones sociales de producción que no busquen la acumulación privada del capital sino la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles. A su vez, se caracterizan por impulsar un comercio justo que permita reproducir la vida (tanto de los/as que producen como de sus comunidades) y que no esté atado al

precio del mercado de la oferta y la demanda. A lo que se apunta es a la conformación de una economía alternativa, resaltando la idea de comunidad, complementariedad, cooperación, pluralidad de culturas y con modos de hacer economía y definir proyectos de vida que no tiendan a la homogeneización (Coraggio, 2018). Dentro de dichas experiencias podemos encontrar emprendimientos asociativos, trabajadores/as o usuarios/as autogestionados/as, empresas recuperadas, redes de abastecimiento o comercialización, etc. (Coraggio, 2018).

Una de estas iniciativas relacionadas con el medio rural argentino han sido las FF de pequeños/as productores/as agropecuarios/as y artesanos/as. Estas experiencias se caracterizan por conformar espacios libres de impuestos, con venta directa al/la consumidor/a de productos frescos de chacra, de granja, elaborados y artesanías, con el objetivo de evitar los intermediarios de las cadenas comerciales (Golsberg & Dumrauf, 2010; Pereda & Gonzales, 2010).

Las características generales de las FF suelen ser bastantes similares, variando en los aspectos territoriales que inciden en la forma de organización de las ferias y los tipos de producciones que se comercializan. En términos generales las ferias suelen ser espacios constituidos como asociaciones civiles, funcionan en espacios públicos, de gran circulación comunitaria, en locales o en lugares como plazas, en donde disponen de puestos móviles para comercializar las producciones locales (en algunos casos esto está limitado por las condiciones climáticas o etapa del año productiva). Suelen contar con el apoyo del Estado por medio de distintos organismos públicos (nacionales, provinciales y/o municipales) y programas vinculados con la producción. Otra característica a ser destacada es que la mayoría de estas experiencias suelen estar conformadas mayoritariamente por mujeres, siendo convocadas principalmente para construir, impulsar y sostener estas iniciativas, dado que los productos

que habitualmente se comercializan son parte de las producciones que ellas suelen tener a cargo dentro de las unidades productivas-familiares.

Podemos ubicar el inicio de estas experiencias en la provincia de Misiones, en particular en la localidad de Oberá, en donde se replicaron las experiencias de mercados locales o “feiras livres” del sur de Brasil. Luego, esta experiencia se fue reproduciendo en el resto del país (Galetto et al., 2010; Manzoni & Bisso, 2010; Rodríguez et al., 2010; Villagra et al., 2010; Carcedo et al., 2014) y teniendo un importante desarrollo en las provincias del Noroeste Argentino.

Las FF han demostrado tener diversas capacidades tanto técnicas como productivas y económicas, lo que ha implicado un gran impacto social y político para las comunidades locales, fortaleciendo así el desarrollo rural y afianzando la Soberanía Alimentaria (Alcoba & Dumarauf, 2011; Colman, 2009).

Asimismo, más allá de estos aspectos económicos y productivos, diferentes estudios destacan el impacto positivo que tiene en la vida de las mujeres que participan en estas experiencias (Comelli & García, 2007; Conti, 2017; García, 2008a; García, 2008b; Rotman, 2014). Motivados/as por profundizar el conocimiento y el análisis de la información sobre este último aspecto, hemos llevado adelante una investigación en tres ferias del noroeste de la provincia de Formosa, en donde hemos estudiado los efectos psicosociales significativos para las mujeres protagonistas de estos espacios.

Estudio Psicosocial en Tres Ferias del Noreste de Formosa

El tipo de investigación realizada se basó en una metodología cualitativa (Kornblit, 2007; Taylor & Bogdan, 1987), y de carácter exploratorio descriptivo (dado que no se

contaba previamente con información sobre el fenómeno a estudiar desde el enfoque teórico desde el cual se planteó). Además, el estudio fue de corte transversal, siendo la recolección de información circunscrita a un periodo determinado y en un contexto real, sin introducir ninguna modificación o alteración en el mismo. La investigación se realizó en las zonas rurales del este de la Provincia de Formosa, en particular en los departamentos de Patiño y Pilagás.

La muestra fue a escala reducida, no probabilística e incidental (Tomás, 2009) y estuvo conformada por 30 feriantes mujeres, número orientado por el criterio de saturación de la información -el cual se basa en no seguir ampliando la muestra cuando la información que se rastrea resulta redundante (Osses et al., 2006) . Las feriantes de la muestra fueron mayores de 18 años que se dedican a la producción agropecuaria y que participan o participaron en las ferias seleccionadas³⁰. Los datos fueron recolectados de fuentes secundarias, registro de lo observado durante los trabajos de campo realizados entre los años 2015 y 2019 y de entrevistas exploratorias y semidirigidas, en donde se rastrearon los temas centrales de la investigación. La información recabada fue transcrita y analizada utilizando el soporte técnico del programa Atlas ti por medio de categorías de análisis relacionadas con los objetivos del estudio.

Para avanzar con el análisis sobre los efectos psicosociales con impacto en la transformación de aspectos

³⁰ Vale aclarar, que la muestra fue ampliada con diferentes informantes claves que resultaron relevantes para la recolección de datos vinculados a los objetivos de la investigación, incluyendo a 2 feriantes varones , 11 familiares de feriantes (5 hijos/as y 6 maridos), 5 técnicos/as extensionistas del estado pertenecientes a la Agencia de extensión INTA, a la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y 2 funcionarios públicos de altos cargos de dos de los municipios donde se realizó el estudio

vinculados con las desigualdades de género, nos detendremos en la categoría titulada “Aspecto Psicosocial” en donde se reunieron diversos elementos psicosociales relacionados con la participación de las feriantes en el espacio público, la ampliación de sus redes sociales, la autonomía e independencia, la identidad y la valoración del trabajo que realizan a diario a partir de formar parte de las ferias seleccionadas en el estudio.

Los Efectos Psicosociales Promovidos por la Participación en las Ferias Francas

Las mujeres que participan de las ferias relatan que, en general, su vida se desarrolla dentro de las explotaciones familiares en los márgenes del hogar, desarrollando una sociabilidad del tipo más privada. Refieren que los días en general se construyen con aspectos bastantes similares: como parte de la división sexual del trabajo rural (Logiovine & Bianqui, 2020a; Logiovine & Bianqui, 2020b) sus esposos o hijos varones trabajan en la chacra de la familia o en algún otro trabajo remunerado (en general vinculado con lo agropecuario o con trabajos ocasionales en reparación de hogares) y ellas ocupan la mayor parte del tiempo con tareas vinculadas al trabajo de cuidados del hogar y de los/as miembros de la familia. Esto suele incluir desde la limpieza de la casa familiar y las tareas de cocina, trámites y compras, hasta el cuidado afectivo de cada miembro/a, el cuidado de la salud de niños/as, ancianos/as y familiares enfermos, el apoyo escolar a niños/as y vinculación con instituciones escolares y de salud. Además, mencionan que se ocupan del cuidado de las huertas y corrales que tienen cercanos a sus hogares en donde producen insumos para el autoconsumo. A su vez, relatan que ocasionalmente suelen realizar en las chacras tareas consideradas de apoyo, dado que se ejecutan en momentos específicos de la producción (por ejemplo cosecha) o

en caso de algún accidente climático (por ejemplo inundación, lo que requiere de mayor mano de obra para reparar los terrenos). Estas actividades llevadas adelante en huertas, corrales y chacras suelen ser consideradas como parte de sus “obligaciones domésticas” quitándole el valor productivo que conllevan y subvalorando su carácter monetario.

Vale destacar que para lograr cumplir con todas estas obligaciones refieren que deben dedicar todo su día a la ejecución de las mismas, combinándolas de manera continuada y superpuesta. Esto lleva a que el tiempo de estas largas jornadas de trabajo tenga algunos aspectos a ser destacados (Logiovine & Bianqui, 2020a; Logiovine & Bianqui, 2020b): (i) es un tiempo indiferenciado en donde las tareas se intercalan y se superponen de manera automática sin límites temporales, sin cortes, en permanente movimiento y sin registros de descansos; (ii) se construye como un tiempo para los/as otros/as con poco espacio temporal para el cuidado personal, para la recreación y/o el ocio; y (iii) las mujeres pasan la mayor parte de sus jornadas diarias en la unidad doméstica-productiva del predio familiar, en la esfera de lo privado, ejecutando casi de manera exclusiva un triple rol articulado de esposa, madre y cuidadora, lo que implica que no logran desarrollar otros papeles. Como consecuencia, hemos identificado que las mujeres suelen quedar entonces por fuera del espacio público y comunitario, vivenciando altos grados de aislamiento social.

Lo referido hasta acá nos permite inferir que esta distribución de tareas, actividades, tiempos y espacios da cuenta de las desigualdades de género que impactan negativamente en la vida de las mujeres y que a su vez puede resultar beneficioso para los varones: ellas llevan adelante un rol doméstico, con trabajos a cargo que no son reconocidos como tales, que implican una sobrecarga de tareas, construyendo un tiempo continuo dedicado al cuidado de otros/as, en un espacio social privado; por el contrario, los

varones suelen vivenciar mayor grado de valoración social y familiar tanto de su trabajo -al ser considerado productivo y que los convierte en el sostén económico de la familia-, como de su rol como trabajador -disponiendo de espacios y tiempos habilitados de descanso y ocio- lo que les retribuye, a su vez, en una mayor participación en el espacio público en donde son protagonistas de los procesos políticos y económicos de la comunidad.

A partir de nuestro estudio, identificamos que la participación en las ferias implicó algunas transformaciones en estas inequidades de género, dando lugar a efectos de índole psicosocial con la potencialidad de desarticular aspectos referidos y basados en las relaciones desiguales entre varones y mujeres. A continuación, daremos lugar a la caracterización de dichos efectos psicosociales vinculados con a) la participación en el espacio público, b) la ampliación de vínculos y redes sociales y c) la construcción de nuevos roles.

Participación en el Espacio Público

Como ya hemos mencionado en relación a las FF en general, las ferias de nuestro estudio se desarrollan en lugares públicos, en terrenos cedidos por la municipalidad y en locales construidos a partir del financiamiento obtenido por medio de diferentes programas públicos destinados a la AF. Estos locales se asientan en espacios transitados dentro de los pueblos, lo que permite que las ferias sean visibles para toda la comunidad y de fácil acceso para los/as clientes/as.

Para las mujeres ir a vender a estos espacios ha sido un hecho simbólico con carácter irruptivo. Por un lado, salir de sus hogares y trasladarse hasta los locales implicó instalar en sus dinámicas familiares que ellas también comenzaban a ser parte de lo comunitario (debiendo en algunos casos contar con el apoyo y “permiso” de la familia, en particular de sus maridos), saliendo por un rato de la trama del hogar, pudiendo

de esta forma romper con la pertenencia casi exclusiva con el ámbito de lo privado, construyéndose la feria como una salida exogámica. Por otro lado, el hecho de permanecer allí toda una mañana, varias veces a la semana, implicó que las mujeres comiencen a conocer y ser partícipes de los intercambios sociales, políticos, económicos y culturales de su comunidad. De esta manera, las feriantes comenzaron a formar parte de la trama social a partir de su rol como tales, disponiendo de la potencialidad de incidir en la realidad local por medio de la colocación de sus productos en la mesa de los/as pobladores/as del lugar.

Todo lo mencionado favoreció la profundización (o en algunos casos hasta la construcción) del “sentimiento de comunidad”, aquel que desarrollan las personas al ser partes de una red de relaciones de confianza, que dan apoyo y dan lugar al sentimiento de que se es parte de una colectividad mayor (Sánchez, 1996).

Nuevos Roles

Como hemos referido, las mujeres de las ferias comercializan allí los productos de sus huertas y corrales o productos elaborados que ya venían siendo producidos como parte de su trabajo doméstico destinado al autoconsumo de sus familias, pero que con las FF cobran valor de productos para la comercialización. De esta manera, las mujeres vivencian una valoración distinta al trabajo en sus huertas y corrales al dejar de ser considerados como trabajo doméstico reproductivo -subvalorado como una actividad que las mujeres cotidianamente deben realizar por amor y cuidado a sus familias- para pasar a ser estimado como trabajo productivo y agropecuario, a partir de tener valor de cambio, ser comercializado en las ferias y generar ingresos a la economía familiar (que a pesar de ser considerado para muchos/as feriantes y familiares como ayuda, es valorado dentro de la

trama de lo productivo). Este hecho trajo aparejado que las mujeres de las ferias comenzaron a ocupar nuevos roles más allá de su rol estereotipado de género de mujer esposa/madre/cuidadora, dado que comenzaron a ser percibidas por ellas mismas, sus familias y la comunidad, como trabajadoras rurales, productoras rurales, feriantes o agricultoras.

Cabe destacar, que esto significó una mejora en la construcción de la autoimagen promoviendo mejores niveles de autoestima a partir de la valorización de su trabajo y las nuevas relaciones socio afectivas.

Ampliación de Vínculos y Redes Sociales

Como ya hemos descrito, las mujeres de las ferias relatan que son ellas las responsables de las tareas domésticas, que a su vez incluye aquellas actividades de huerta, corral y también ocasionalmente de chacra, ocupándose toda su jornada diaria en cumplir con dichas “obligaciones” lo que implica que las mujeres pasen la mayor parte del tiempo en el espacio privado del hogar, manteniendo mayormente vínculos con los/as integrantes de sus familias -o con algún vecino/a o en algunos casos con actores de las instituciones vinculadas con sus tareas domésticas y de cuidado (maestros/as, médicos/as, enfermeros/as o comerciantes). Sin embargo, a partir de la participación en las ferias, las mujeres refieren que su red de vínculos se amplía (Logiovine, 2022). Por un lado, se fueron construyendo vínculos entre feriantes del tipo más horizontal y afectivo, pudiendo contar con pares en quienes confiar y acudir en calidad de compañeras, amigas y confidentes. Por otro lado, las feriantes han construido vínculos con las técnicas extensionistas que participan desde el Estado en las ferias. Estas son valoradas positivamente dado que consideran que fueron las primeras personas que, en representación del

Estado, vieron en ellas la capacidad de trabajo al proponerles que inicien, emprendan y sostengan una experiencia socio comercial. Las feriantes refieren que han construido con las técnicas un vínculo del tipo más vertical de autoridad pero de respeto y de confianza: por el lugar que vincula a las técnicas con el Estado, siendo trabajadoras de distintos organismos públicos y estableciéndose como puente conector entre ambas partes, las feriantes refieren que las técnicas ocupan el lugar de dirección de las ferias y de guía organizacional, forjado a partir de un vínculo cercano, de confianza y afecto.

Además, las feriantes han construido vínculos con los/as clientes/as de las ferias y la comunidad en general con quienes, a partir de su trato comercial y su tiempo de permanencia en los locales, conversan, intercambian ideas, comentan noticias locales, o sobre eventos sociales y políticos. Además, las feriantes relatan que con los/as clientes/as y los/as pobladores/as vivencian un proceso de aprendizaje social de transmisión de pautas de comportamiento que las habilita y las introduce de manera acertada dentro de la trama comunitaria.

De esta manera, identificamos que participar de las ferias ha significado la posibilidad de romper con el aislamiento y la sociabilidad privada a la que suelen estar sometidas las mujeres rurales y poder ampliar su red social y afectiva con nuevos/as integrantes a partir de los vínculos entre feriantes, con las técnicas, clientes/as y el resto de los/as pobladores/as del pueblo, ejecutando a su vez nuevos roles sociales de gran valor comunitario.

El Género como Atravesamiento de las FF en tanto PP

Como hemos especificado, las FF surgen como una PP con el objetivo de lograr desarticular los obstáculos que durante el periodo neoliberal de los años 90' se imponía a la AF para la producción y comercialización de sus productos.

Las ferias demostraron ser una respuesta efectiva al promover una comercialización por canales más cortos, favoreciendo a que la AF pudiera insertar sus producciones de manera más directa. Dado que dichas producciones se encuentran preferentemente a cargo de las mujeres de las familias como parte de sus tareas domésticas, entonces fueron propuestas principalmente ellas para impulsar, construir y sostener estas experiencias.

Y aquí consideramos que esta PP tuvo un efecto impensado, no planificado al momento de su elaboración: la División Sexual del Trabajo Rural (DSTR) introdujo a las mujeres en las férias, y la participación en estas experiencias favoreció, a su vez, desarticular algunos aspectos de desigualdad derivados de la propia DSTR al permitir romper con el aislamiento, ser parte del espacio público, vivenciar un tiempo de trabajo distinto y poder ampliar los vínculos y los roles sociales. Sin embargo, resulta evidente que esto no fue el propósito de las FF, dado que en el diseño de esta PP no hubo un planteo problemático por las desigualdades de género vinculadas con la DSTR y por ende una necesidad de diseñar una política que intentara solucionar esto. ¿Entonces, cómo podemos ubicar estos efectos positivos con capacidad de revertir inequidades de género? Consideramos que los mismos fueron dados por añadidura: el efecto de género irrumpió, como retorno de aquello oculto que la propia problemática de género impuso como un impensado, teniendo efectos emancipatorios para las mujeres más allá de sus objetivos puramente económicos productivos.

No obstante, identificamos que estos efectos de género tampoco fueron reconocidos o repensados una vez ejecutada la PP. Esto quiere decir que una vez implementada la PP no hubo una lectura destacada de los efectos psicosociales que la participación en las ferias generaba en la vida de las mujeres feriantes, pasando esto inadvertido y quedando invisible tanto para los/as técnicos extensionistas como para las mujeres

protagonistas de dichos espacios. En relación al Estado, consideramos que hubo de antemano una lectura sobre la DSTR, dado que se les propuso a las mujeres de las familias que sean ellas quienes se ocupen de llevar adelante las ferias. Pero no hubo una lectura problematizada sobre las inequidades que implica dicha división. Como consecuencia, no se planteó la necesidad ni de pensar una PP específicamente para esto, ni dio lugar para que se haga evidente la potencialidad de las ferias para revertir algunos de estos aspectos desiguales para la vida de las mujeres.

Avanzando un poco más en nuestro análisis, consideramos que resulta valioso preguntarnos ¿será que las FF al ser una PP considerada del ámbito productivo no pueden identificar la existencia de desigualdades de género? ¿estas inequidades se consideran ajenas a intervenciones de índole productivas, agrarias, agropecuarias? Si fuera así, ¿entonces esto quiere decir que las PP destinadas a comunidades rurales del tipo productivas están escindidas de las problemáticas sociales vinculadas al género? ¿deberían pensarse las PP productivas, económicas, agropecuarias por separado de PP orientadas a las desigualdades de género del medio rural?

Consideramos que toda PP tiene un atravesamiento de género, esté destinada o no de manera focalizada a un grupo poblacional de mujeres o esté orientada o no a actuar frente a alguna desigualdad entre varones y mujeres, entre masculinidades y femineidades. Toda PP al ser una política social, una intervención (en este caso desde el Estado) en un sector de la sociedad, conformada por una división sexual del trabajo basada en estereotipos de género, implicará relaciones de poder jerárquicas entre varones y mujeres. Será una responsabilidad ética y política de aquellos/as que diseñen y ejecuten dichas PP hacer visible por un lado su posicionamiento al respecto y, por otro lado, evaluar cómo impactan las desigualdades de género en la PP en cuestión y viceversa.

Consideramos entonces, que la mejor estrategia de planificación y de gestión de una PP destinada a la AF (ya sea en el área de la salud, educación, producción, social, etc.) sería releerla siempre desde una perspectiva de género preguntándonos, por ejemplo, en una PP destinada a capacitaciones productivas para la AF ¿cuál es el atravesamiento de género que tiene mi PP? ¿Cómo se manifiestan las desigualdades de género en la población a la cual me dirijo? ¿de qué tipo de inequidad de género estoy hablando? ¿económica, productiva, de salud, educativa, social? ¿Se articulan esas inequidades? ¿Mi PP invisibiliza estas desigualdades? ¿las acentúa? ¿De qué manera puede mi PP contribuir a visibilizar y/o desarticular estas inequidades entre varones y mujeres? Podríamos avanzar un poco más y en el caso que la PP en cuestión tenga como población destinataria a mujeres (como por ejemplo un programa vinculado a la salud sexual y reproductiva de las mujeres), podríamos preguntarnos ¿su participación es a partir de estereotipos de género? ¿Cómo piensa esta PP a las mujeres a las cuales se dirige? ¿Logra identificar las especificidades de clase y territorio que las atraviesan? ¿O las invisibiliza en la categoría universal de Mujer? Y en el caso que además esté orientada a desarticular una desigualdad de género -como puede ser la violencia contra las mujeres- podríamos preguntarnos ¿lo hace pensando a esas mujeres en un contexto integral? ¿Incluye otros aspectos de la vida de dichas mujeres? ¿lo hace además incluyendo las particularidades de clase y territorio de las mismas?

De esta manera, resulta necesario poder construir herramientas que nos permitan darle luz de género a las PP al momento de planificarla, gestionarla y ejecutarla, para no quedar ciego a un fenómeno social que impacta gravemente en la vida de las mujeres, impidiendo que participen del espacio público, de los procesos políticos, de las experiencias productivas, que las violenta y que en muchos casos implica perder la vida. Las ruralidades están conformadas por

varones y mujeres que mantienen relaciones de poder jerárquicas que, en tanto estructurantes, se filtran en toda problemática social, ya sea productiva, de salud, educativa, etc. De tal forma es indispensable tener esto en cuenta y llevarlo al análisis de las PP de la AF.

Por último, partimos del planteo que la incorporación de un análisis con perspectiva de género en el ciclo de las PP cobra relevancia y actualidad a partir de la incorporación de la temática de género en la agenda pública. Esto se debe a que en nuestro país en los últimos años se puso de manifiesto las problemáticas que afectan a las mujeres; en particular, a partir del año 2015, en que se autoconvocaron a la lucha en contra de la violencia de género -y su cara más atroz que son los femicidios- bajo el lema “Ni una menos”. Esto generó un importante crecimiento del movimiento de mujeres y del feminismo, como corriente teórica política, que ganó representatividad social y política, llevando adelante además la lucha por otras reivindicaciones claves e históricas para las femineidades como ha sido el acceso al aborto legal, seguro y gratuito.

Vemos que cuando se insiste socialmente para que un problema sea visto como tal, el Estado se siente presionado a incorporarlo dentro de su agenda para luego construir posibles soluciones a partir de una secuencia de acciones y procesos. En esta línea, la agenda social se vuelve agenda gubernamental en tanto que la primera se transforma en “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak & O’Donnell, 1976 citado en Oszlak, 2007). Es así como las temáticas vinculadas a las violencias contra las mujeres, la salud sexual y reproductiva, las brechas salariales entre varones y mujeres, las desigualdades de género en la organización social del cuidado, la falta de representación política de las mujeres, etc., fueron impuestas en la agenda de un Estado que, hasta inclusive, tuvo que dar lugar a la creación de organismos públicos específicos que intenten

construir respuestas efectivas para dichas problemáticas³¹. De esta manera, se nos vuelve evidente que una vez que el Estado ha incorporado la categoría de género, en tanto relaciones de poder jerárquicas y desiguales entre varones y mujeres, hemos logrado tener PP orientadas a desarticular estas desigualdades que afectan a la vida de las mujeres. A su vez, esto ha permitido que muchas de estas desigualdades que eran pensadas como parte del ámbito de lo privado (de lo doméstico, del hogar y en tanto relaciones sociales personales) tomen entidad de cuestiones públicas y políticas.

Consideramos útil asir este impulso para promover PP para la AF con perspectiva de género que logren dar soluciones a las problemáticas de las mujeres de este sector y que eviten profundizar las inequidades de género del medio rural.

Conclusiones

Las FF, en tanto PP dirigida a la AF y pensada en el ámbito de lo productivo, implicó un efecto de género sin habérselo propuesto: el de contribuir a desarticular desigualdades entre varones y mujeres provenientes de la DSTR. Ahora bien, a pesar de que este efecto no fue tenido en cuenta ni al momento de diseñar la propuesta de las FF, ni luego, una vez llevadas adelante, consideramos que, a partir de los estudios que se vienen realizando, logramos hacer visible la potencialidad que tienen estas experiencias en

³¹ Aquí podríamos incluir la creación de un ministerio específico para abordar estas problemáticas, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad <https://www.argentina.gob.ar/generos> o de secretarías dentro de otros ministerios como la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/institucional>)

materia de desarticular desigualdades de género, quedando en evidencia la utilidad de replicarlas y, de esta manera, multiplicar sus efectos emancipadores para las mujeres que participen de las mismas.

Claro está que las FF no podrán por sí misma erradicar las inequidades de género en el medio rural, dado que para que se produzca esto, deberían llevarse adelante otros cambios sociales y políticos, mucho más que disponer de ministerios orientados a estas temáticas. Sin embargo, contar con iniciativas como las FF permite que las mujeres de la AF logren transformar algunos aspectos de inequidad que afectan diariamente sus vidas, descritos y analizados en el presente capítulo.

Referencias

- Alcoba, D. & Dumarauf, S. (2011). *Agricultura familiar: del productor al consumidor apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. Ediciones INTA.
- Berger, M. (2014). “Apenas bicicleta teníamos”: el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) en perspectiva histórica. *Cuadernos de antropología social*, (40), 125-147.
- Caracciolo, M. (2013). *Estudio de los consumidores de la feria de la agricultura familiar manos de la tierra. Aportes para la construcción de la economía social y solidaria*. Ediciones INTA.
- Carcedo, A., Mascotena, D., Morris, D., Behrendt, V. & Mosse, L. (2014). *Manual de herramientas para Feriantes*. Ediciones INTA.

- Carvalho, A., Costa, J., De Carvalho, R. & Peres, F. (2007). Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1), 7-14. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000100002>
- Colman, D. (2009). *Las ferias francas: una forma de comercialización de la agricultura familiar*. Ediciones INTA.
- Comelli, M. & García, L. (6-8 de septiembre de 2007). *Nuevas estrategias económicas y construcción de subjetividades políticas: reflexiones desde una perspectiva de género a partir del caso de las ferias francas de Misiones* [Ponencia]. XXVII Latin American Studies Association Congress. Latin American Studies Association, Montreal, Canadá.
- Coraggio, J. (2011). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Abya-Yala
- Coraggio, J. (2018). La economía social y solidaria como alternativa a la economía de mercado. En J. Tobar (Ed.), *Cauca café con raíces: caficulturas, agroecología y economía social y solidaria* (61-74). Universidad del Cauca.
- Conti, S. (2017). *Psicología, organizaciones rurales y modelos de desarrollo: experiencias recientes de la zona andina y la línea sur rionegrinas* [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires]. Biblioteca Central de la Facultad de Psicología.
- Feito, M. (6-13 de enero de 2017). *Comercialización de la agricultura familiar periurbana como experiencia de extensión universitaria: la "Feria del Productor al Consumidor" en la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina* [Ponencia]. IX Congreso Chileno

de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile y Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile/Chiloé.

Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista CEPAL*, (58), 9-22.

Galetto, C., Alarcon, M. & Rocca, J. (2010). Fortalecimiento de la feria agroartesanal en tres parajes del norte neuquino. En R. Cittadini (Ed.), *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, (339-350). Ediciones INTA.

García, G. (5-8 de agosto de 2008a). *De resistencias, estrategias y alternativas: el caso de las ferias francas de Misiones* [Ponencia]. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina.

García, L. (2008b). Resistencias campesinas: la experiencia de las ferias francas de la provincia de Misiones, Argentina. En B. Mançano (Ed.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agraria actual* (365-384). CLACSO.

Golsberg, C. & Dumrauf, S. (2010). *Agricultura familiar: ferias de la agricultura familiar en la Argentina*. Ediciones INTA.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo 2010*. República Argentina.
<https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados preliminares*. Ministerio de Hacienda.

https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_preliminares.pdf

- Jara, C., Sperat, R., Manrique, L. & Herrera, A. (2019). Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales. *Revista de Economía e Sociología Rural*, 57(2), 339-352. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.191195>
- Kornblit, A. L. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: modelos y procedimientos de análisis*. Biblos.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y debates*, (27), 13-47. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i27.274>
- Logiovine, S. & Bianqui, V. (2020a). El valor social y económico del trabajo de las mujeres rurales. *Revista de Género y Derecho Actual*, (1), 26-34.
- Logiovine, S. & Bianqui, V. (25-27 de noviembre de 2020b). *Usos del tiempo y el espacio del trabajo de las mujeres de la agricultura familiar del noroeste argentino* [Ponencia]. XII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Logiovine, S. (2022, en prensa). Ampliación de grupos, vínculos y redes sociales en mujeres rurales a partir de la participación en ferias francas. *Anuario de investigaciones*, 18.
- Manzanal, M. & Schneider, S. (2011). Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil

(análisis comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 34(1), 35-71.

Manzoni, M & Bisso, V. (2010). Experiencia de acompañamiento socio-organizativo a productores urbanos y periurbanos de la Feria Verde Agroecológica de Mar del Plata. En Cittadini (Ed.), *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (375-384). Ediciones INTA.

Nardi, M. A. & Pereira, S. (2007). Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las ferias francas en la provincia de Misiones. *Realidad Económica*, (225), 115-135.

Neiman, G. (2010). Nuevos escenarios productivos y consecuencias sobre los mercados de trabajo en el contexto de la reestructuración de la agricultura argentina. *Atlántida*, (2), 139-152.

Osses, S., Sánchez, I. & Ibáñez, F. (2006). Investigación cualitativa en educación: hacia la generación de teoría a través del proceso analítico. *Estudios pedagógicos*, 32(1), 119-133. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052006000100007>

Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del sur*, (4), 8-13.

Paz, R. & Jara, C. (2014). Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación. *Eutopía*, (6), 75-91. <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.6.2014.1359>

Pearson, W. (2007). Meta análisis. En W. Pearson (Ed.), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.

- Pereda, M. & González M. (2010). *Asociación provincial de ferias francas de Corrientes. Alimento campesino: vida sana, hoy y mañana* [Ponencia]. IV Seminario Taller Tierra, agua y bosque. Vida para la región Chaqueña, Red Agroforestal, Chaco, Argentina.
- Rodríguez, F., Perucca, C., Kostlin, L. & Castiglioni, G. (2010). Las ferias francas de San Vicente (Misiones) y sus efectos en la organización interna de las unidades familiares de producción. En R. Cittadini. (Ed.), *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (145-170). Ediciones INTA.
- Rotman, J. (26-29 de noviembre de 2014). *De la comunidad productiva a la experiencia de lo no común: impactos subjetivos, vinculares y sociales en las mujeres feriantes del Espinillo-Formosa* [Ponencia]. VI Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Sánchez, A. (1996). *Psicología comunitaria: Bases conceptuales y métodos de intervención*. EUB.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Paidós.
- Tomás, J. (2009). *Fundamentos de bioestadística y análisis de datos para enfermería*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Villagra, C., Handam, V. & Cittadini, R. (2010). Economía social y agricultura urbana: el caso de la Feria Verde de la Ciudad de Mar del Plata. En R. Cittadini (Ed.), *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (225-255). Ediciones INTA.

A Campanha pelo Reconhecimento do Território Pesqueiro no Brasil: Uma Análise de Políticas Instituídas e de um Projeto de Política Instituinte

**Cássio Marques Ribeiro
Antônio Vladimir Félix-Silva**

Este estudo faz parte de uma pesquisa realizada junto aos movimentos sociais pesqueiros e está vinculada à linha de pesquisa Saúde Coletiva, Psicologia e Processos de Subjetivação, do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Delta do Parnaíba – PPGPsi/UFDPar. Compreendendo que leis, portarias, decretos e projetos de leis produzidos, ora pelo Estado, ora pelos movimentos sociais, fazem parte da produção de informações do campo de pesquisa (Spink et al., 2014), neste capítulo, apresentamos uma análise de políticas instituídas voltadas para a questão da pesca artesanal no Brasil, tomando como dispositivo-analisador o processo instituinte denominado Campanha pelo Reconhecimento do Território Tradicional Pesqueiro (RTTP) que se iniciou em 2012 e, oito anos depois, gerou o Projeto de Lei 131/2020. Trata-se de um processo da luta do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), da Articulação Nacional das Pescadoras (ANP) e do Conselho Pastoral dos Pescadores e Pescadoras (CPP) e de parceiros que:

... partiu de uma reunião de território em Recife. Dessa assembleia, dessa reunião, desse seminário a gente viu com vários pescadores do Brasil, com vários representantes de pescadores do Brasil na época, era 11 estados. E a gente viu que, quando terminou esse seminário, a preocupação maior de todo o Brasil era o território, eram os pescadores e quilombolas e

vazanteiros. A gente considera que todo pescador, a maioria deles é vazanteiro, é agricultor, é também quilombola e é pescador. Esses territórios a gente viu que, todos os encaminhamentos, de todos os territórios do Brasil, a urgência maior seria ter o território, garantir o território. (Dona Celeste. Entrevista Cartográfica, 2020).

Como nos faz ver e dizer Dona Celeste, uma das dezoito coordenações do MPP, os movimentos sociais pesqueiros articularam a Campanha pelo Reconhecimento do Território Tradicional Pesqueiro visando resolver uma das principais questões das comunidades pesqueiras, a saber: a falta de regularização fundiária no território das águas. De acordo com o projeto de política instituinte desses movimentos, os territórios tradicionais pesqueiros correspondem:

as extensões, em superfícies de terra ou corpos d'água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico (Projeto de Lei 131/2020, Art. 1º inciso II).

A campanha foi lançada em novembro de 2012, durante a terceira edição do Grito da Pesca Artesanal que aconteceu em Brasília-Distrito Federal e em mais dezoito estados do Brasil, com o objetivo de arrecadar a assinatura de 1% do eleitorado brasileiro (equivalentes a 1.406.466 assinaturas), para uma lei de iniciativa popular que propõe a regularização do território das comunidades tradicionais pesqueiras. De 2012 a 2019 as pescadoras e os pescadores artesanais

coletaram assinaturas, as quais foram entregues à Comissão de Legislação Participativa (CLP) do Congresso Nacional, juntamente com o projeto de lei, em 22 de novembro de 2019, durante realização do VI Grito da Pesca, realizado em Luziânia-Goiás/Brasil, entre 21 e 23 de novembro de 2019, do qual participamos com mais de 300 pescadoras e pescadores artesanais e lideranças dos movimentos sociais pesqueiros das diferentes regiões do país.

À semelhança da demarcação das terras indígenas e da demarcação e titulação, iniciadas em 2003, das terras das “mais de 3,2 mil comunidades quilombolas espalhadas pelo país” (Schwarcz, 2019, p. 173), as comunidades de pesca artesanal vêm travando uma luta pelo reconhecimento e demarcação do território das águas, desde 2012. A falta de regularização fundiária e demarcação dos territórios dos povos do campo, das florestas e das águas, povos e comunidades tradicionais foi a principal demanda apresentada também na III Assembleia Estadual do MPP, realizada na cidade de Luís Correia-Piauí/Brasil, entre os dias 24 a 26 de agosto de 2019. Questão-problema que pôde ser confirmada durante nossa pesquisa, quando a líder da Associação de Moradores das Comunidades do Labino, Melancias e Bom Jesus (Ilha Grande e Parnaíba - Piauí/Brasil) conta sobre a realidade de 21 famílias notificadas extrajudicialmente sobre a propriedade do espaço em que vivem:

O principal problema que vem ocorrendo ainda não foi resolvido o problema do latifúndio, né? Aquelas famílias, ... as famílias que têm aqui, né, próximos e o Marcelo [agente do CPP] iniciou nessa briga aí na justiça e ainda não foi decidido, resolvido nada. É que apareceu alguém dizendo que tinha comprado a terra, onde moram essas 21 famílias. E que essa terra, quando ele comprou era desabitada, né? Não tinha nenhuma família morando. E aí o juiz ... Eu acho que foi o juiz veio aqui, com Marcelo, Dona Celeste e alguns

moradores e foram visitar cada casa e o juiz conversou com todos eles. Ele viu que realmente era uma grande mentira, né? Que quando essa pessoa comprou essas terras, essa terra era habitada há muito tempo. Têm famílias que já tem muito tempo, aí tão brigando na justiça, aí essa briga na justiça, né? Já era para ter resolvido e começou a pandemia, tudo a gente coloca a culpa na pandemia, aí não foi resolvido ainda, no final. Eu não sei nem ainda como é que tá. Mas eu acredito que a comunidade vai ganhar. Eu acredito (Daina Santos. Entrevista Cartográfica, 2020).

Esta condição das famílias, ameaçadas em seus modos de viver e morar em municípios cujo território das águas faz parte da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, atravessa diversas comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil. Portanto, esta é uma problemática analisadora da questão em torno do território existencial anunciada também por Dona Celeste, no início deste texto. Essa questão norteia uma das principais pistas da problemática posta em análise: as implicações éticas com as comunidades tradicionais pesqueiras.

Ressaltamos que de acordo com o projeto de política instituinte de RTTP, as comunidades tradicionais pesqueiras se referem aos “grupos sociais, segundo critérios de autoidentificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira”. Além disso, estão inclusas “outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados” (Projeto de Lei 131/2020, Art. 1º Parágrafo único). Tendo posto de quem estamos falando, cabe lembrar que as comunidades tradicionais pesqueiras são constituídas de povos que ocupam campos, florestas e águas e outras áreas rurais e urbanas das cidades, e que, em meio a todos os percalços e vulnerabilidades

presentes na sociedade brasileira, esses povos resistem, reproduzindo seus modos de vida.

As populações dos campos, das florestas e das águas são formadas por: “camponeses; agricultores familiares; trabalhadores rurais assalariados e temporários que residam ou não no campo; trabalhadores rurais assentados e acampados; comunidades de quilombos; populações que habitam ou usam reservas extrativistas; populações ribeirinhas; populações atingidas por barragens; outras comunidades tradicionais; dentre outros,” ou seja, “povos e comunidades que têm seus modos de vida, produção e reprodução social relacionados predominantemente com o campo, a floresta, os ambientes aquáticos, a agropecuária e o extrativismo” (Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa [SGEP] & Departamento de Apoio à Gestão Participativa [DAGEP], 2013, p. 22). De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, trata-se de

...grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Decreto 6.040 de 2007).

A discussão em torno dessa concepção nos mostra que os problemas enfrentados por essas populações estão além do não reconhecimento do território. Uma vez que povos e comunidades tradicionais vivem do extrativismo da pesca artesanal e de outros extrativismos, enfrentando, permanentemente, outros problemas socioambientais.

O Território Existencial das Águas

Os movimentos sociais pesqueiros fortaleceram-se com a criação da ANP em 2005 e do MPP em 2010, ampliando a força da luta pela vida e a garantia de institucionalização de direitos fundamentais atrelados à segurança social, dentre eles, questões trabalhistas e legislações relacionadas com o uso e a preservação do território pesqueiro.

Diante disso, em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura (SEAP), pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), os movimentos sociais pesqueiros esperavam uma maior salvaguarda e amparo do Estado. Não obstante, o que se revelou foi a continuidade do cenário de negligência e desamparo do governo para com os pescadores e as pescadoras artesanais, como podemos observar na narrativa de uma das lideranças do CPP:

Quando o governo Lula entrou ele criou uma secretaria de pesca especial. Logo que o novo ministro, na época chamavam de ministro, mas era só um secretário, ele assumiu, ele fez uma... uma espécie de congresso com os pescadores mais ligados a pastoral dos pescadores em Recife. E, em Pernambuco, na verdade foi em Paulista, para que o pessoal colocasse as grandes questões que a secretaria iria tocar. E o que o pessoal foi percebendo, os pescadores na sequência é que a Secretaria de Pesca teve um enfoque muito grande para a piscicultura, pra carcinicultura, para pesca industrial e menos coisas para pesca artesanal (Marcelo Apel. Entrevista Cartográfica, 2021).

As políticas destinadas à pesca e aquicultura criadas a partir da organização da SEAP continuavam a excluir a realidade de pescadores artesanais, pois, “a instituição recém-criada herdou a mesma divisão de competências que aquela verificada com os órgãos ambientais existentes no período anterior e, com isso, os conflitos institucionais na

administração pesqueira também permaneceram” (Brito, 2016, p. 90). Assim, as promessas trazidas com a ascensão de um governo considerado de esquerda no Brasil não se concretizaram na vida de pescadoras e pescadores artesanais. Natália Tavares de Azevedo e Naína Pierri (2014), ao analisarem as políticas voltadas para a pesca no Brasil, durante o período de 2003 a 2011, identificaram que

...a política pesqueira federal do período favoreceu mais a aquicultura que a pesca extrativa e, dentro desta, mais a pesca industrial que a artesanal. Por sua parte, as medidas dirigidas ao subsetor artesanal, apesar de representarem diversas melhoras, foram insuficientes para fortalecê-lo e reverter a vulnerabilidade socioambiental de suas comunidades (Azevedo & Pierri, 2014, p. 61).

Na tensão entre agradar os/as empresários/as e representantes do hidronegócio e o compromisso com os/as pescadores/as artesanais, através da “Carta de Compromisso aos Pescadores”, redigida durante a campanha eleitoral, os governos Lula (2003-2010), acabaram por deixar a desejar na implementação de políticas públicas destinadas ao segundo grupo. Nos primeiros anos do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o reconhecimento de pescadores e pescadoras artesanais girou em torno da sustentação de espaços democráticos para a organização de políticas dos povos e comunidades tradicionais voltadas para movimentos sociais do campo, das florestas e das águas, além da criação da SEAP e posterior transformação desta autarquia em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), dentre outras ações. No entanto, as políticas destinadas à proteção e ao cuidado desses povos tradicionais nas dimensões econômica, ecológica e social “foram insuficientes para fortalecê-lo e reverter a vulnerabilidade socioambiental de suas comunidades” (Azevedo & Pierri, 2014, p. 61). Para superar os impasses gerados por esses conflitos de interesses e:

Visando reorganizar institucionalmente e minimizar os embates na gestão e no fomento ao desenvolvimento da pesca, o governo brasileiro buscou assessoramento técnico junto à FAO. Em seu Relatório Técnico de Assessoramento, esta indicou três alternativas para solucionar o problema: a criação de um ministério, de um novo instituto ou de uma agência reguladora (Brito, 2016, pp. 90-91).

Para tanto, através da Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009 e alterando as Leis nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003, foi que aconteceu a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura, o qual passou a compreender, entre outros órgãos, superintendências federais de pesca e aquicultura, em formato de unidades descentralizadas. Com isso tal normativa cria cargos, comissões, grupos de assessoria, define gratificações e dá providências sobre as incumbências da pasta de Estado. No art 27, inciso 24: trata do ministério da Pesca e Aquicultura definindo o que compete da alínea “a” a alínea “m” atribuir junto ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) normas, critérios e demais assuntos sobre o uso sustentável dos recursos pesqueiros (Lei nº 11.958 de 2009). Por recursos pesqueiros, entende-se “os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura” (Lei nº 11.959 de 2009, art. 2º, inciso I).

A criação de um Ministério para a Aquicultura e Pesca trouxe consigo a possibilidade do monitoramento e ordenamento³² dos recursos aquícolas e pesqueiros,

³²O ordenamento dos recursos pesqueiros trata-se do “conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento

autonomia jurídica, política, financeira e de pessoal próprio. Tais mudanças proporcionaram avanços e fortalecimentos de políticas públicas para a pesca no Brasil. Entre essas políticas temos a formação de um Sistema de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros, o qual instituiu a Comissão Técnica de Gestão Compartilhada (CTGP) – através do Decreto nº 6.981 de 13 de outubro de 2009 – como órgão consultivo e coordenador do sistema de gestão, composto por representantes do MPA juntamente com o MMA, sendo coordenado por representante do MPA. A CTGP tinha como função “produzir os planos de gestão para espécies ou áreas específicas” (Azevedo & Pierri, 2014, p. 66). A parceria do MPA com o MMA surgia também como uma possibilidade de gestão, proteção e recuperação de espécies e ecossistemas aquáticos. As áreas ocupadas tradicionalmente pelas comunidades tradicionais pesqueiras, sem sobra de dúvidas, estariam abarcadas pelo trabalho das CTGP. No entanto, tal trabalho não se consolidou, sobretudo devido à pressão dos/as representantes do hidronegócio. O que devia ter sido garantido, inclusive legislativamente, foi apenas um vislumbre.

Essa gestão e uso sustentável das espécies foram amparadas pela Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP)³³. Em seu artigo 3º a referida lei de sustentabilidade da pesca determina “ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade

atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais (Lei 11.959 de 2009, art 2º, inciso XII).

³³A PNDSAP regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais” (Lei 11.959 de 2009, art 3º).

Tal equilíbrio anunciado pela política de desenvolvimento sustentável da pesca está relacionado ao “mito da sustentabilidade, inventado pelas corporações para justificar o assalto que fazem à nossa ideia de natureza” (Krenak, 2019, p. 9). No caso da pesca, não há como conceber que os grandes empreendimentos do hidronegócio, da pesca industrial e predatória e dos grandes criatórios aquícolas atuam sem produzir impactos socioambientais irreversíveis aos ecossistemas e aos modos de vida dos povos das águas.

Além disso, a Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009: a) regula a atividade pesqueira, cria mecanismos de concessão e suspensão da pesca, orienta o desenvolvimento sustentável da atividade, regulamenta as embarcações utilizadas na pesca; b) regula a atividade aquícola, cria mecanismos de concessão e suspensão da aquicultura, regulamenta o acesso aos recursos aquícolas, delimita as áreas para atividade aquícola; c) regula a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, cria mecanismos de concessão e suspensão de RGP e institucionaliza a fiscalização da atividade pesqueira.

Um dos avanços da lei de sustentabilidade da pesca foi a inclusão dos princípios da participação social e da cogestão no ordenamento pesqueiro (Azevedo & Pierri, 2014; Brito, 2016). Outra potencialidade da normativa dá-se ao fato de que “o ordenamento deve considerar as peculiaridades da pesca artesanal e garantir sua permanência, bem como o reconhecimento de toda a cadeia produtiva na atividade pesqueira, o que fundamenta a garantia de direitos previdenciários de trabalhadores de toda a cadeia” (Azevedo & Pierri, 2014, p. 68). Félix-Silva, Oliveira e Leal (2019) reconhecem que mesmo a comunidade participando, por exemplo, da elaboração do Plano de manejo das atividades econômicas na APA Delta, a cogestão não é assegurada.

Ainda com a institucionalização de uma lei para regular a atividade pesqueira, considerando os fatores de preservação das espécies e uso sustentável dos recursos pesqueiros, tal equilíbrio não vem sendo respeitado. Novamente o governo federal, ao decidir entre o desenvolvimento econômico do setor, principalmente no que se refere aos interesses do hidronegócio (da pesca industrial e predatória, dos grandes empreendimentos da aquicultura), acaba por negligenciar as ecologias ambiental, social e subjetiva (Guattari, 2012). À medida em que se prioriza este “desenvolvimento econômico” em detrimento do envolvimento com uma ética ecosófica a

...a humanidade está se distanciando do seu lugar, um monte de corporações espertalhonas vai tomando conta da Terra. Nós, a humanidade, vamos viver em ambientes artificiais produzidos pelas mesmas corporações que devoram florestas, montanhas e rios. Eles inventam kits superinteressantes para nos manter nesse local, alienados de tudo, e se possível tomando muito remédio. Porque, afinal, é preciso fazer alguma coisa com o que sobra do lixo que produzem, e eles vão fazer remédio e um monte de parafernália para nos entreter (Krenak, 2019, p. 9).

Para alimentar a quimera devoradora de águas do hidronegócio o “MPA passou a conceder cada vez mais licenças para a pesca industrial e para prática da aquicultura em águas pertencentes à União demonstrando estar mais susceptível às pressões advindas dos interesses industriais” (Brito, 2016, p. 94). Por um lado, visualizamos os riscos e vulnerabilidades que atravessam o território das águas com a concessão dessas licenças para a pesca industrial e para prática da aquicultura, em águas ocupadas tradicionalmente pelas comunidades pesqueiras, ou seja, sob posse dos pescadores e das pescadoras artesanais, mas que têm sua propriedade jurisdicionada à União. Por outro lado, o governo brasileiro continua a retirar os direitos dos pescadores e das

pescadoras artesanais, se temos um território invadido, ferido, o Estado ainda fragiliza, enfraquece os/as personagens deste lado da história, o que resulta dessa soma de forças é um território existencial precarizado de pescadoras e pescadores, das comunidades tradicionais das águas, do próprio território das águas.

Como dispositivo de gestão governamental dessas vidas e mortes precárias, temos o Decreto nº 8.425 de 31 de março de 2015, por exemplo, que regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Sobre este decreto, o CPP escreveu em seu jornal “O Leme” a seguinte crítica:

O decreto 8425, publicado em 01 de abril pela presidência da república, estabelece novas regras sobre a definição de pescador artesanal para que ele possa acessar o Registro Geral da Pesca (RGP), documento que garante acesso a políticas públicas e sociais, principalmente direitos trabalhistas e previdenciários. No entanto, ao tomar essa iniciativa desconsiderando o diálogo com as comunidades pesqueiras, o Estado nega o direito à identidade desses grupos tradicionais, privando muitos de seus integrantes a acessarem esses benefícios (Conselho Pastoral dos Pescadores [CPP], 2015, p. 5).

O decreto 8.425, em seu terceiro artigo, parágrafo 1º, afirma que são dispensados de inscrição no RGP: a) pescadores e pescadoras de subsistência; b) pescadoras e pescadores que utilizam linha de mão e indígenas pescadores de subsistência. Em seu artigo 4º, criam-se mecanismo de burocratização para concessão do RGP, já no artigo 10º, oficializa a negação de direitos ao definir que a “não

comprovação do exercício da atividade pesqueira ou o descumprimento das obrigações definidas em ato do Ministério da Pesca e Aquicultura poderá ensejar o cancelamento da autorização, permissão ou licença de atividade pesqueira” (Decreto 8.425 de 2015, art. 10º). Esta normativa, ao dividir em categorias os pescadores e as pescadoras do Brasil, opera como

...uma engrenagem de Racismo institucional que objetiva invisibilizar e eliminar os pescadores e as pescadoras, pois esses são entraves para o desenvolvimentismo degradador, excludente e concentrador, pois vivem em relações íntimas com a natureza tão cobiçada pelo capital e que conta com a anuência do Estado (CPP, 2015, p. 5).

Portanto, o terreno para o desamparo aos pescadores e pescadoras artesanais já havia sido preparado através do Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, regulamentando a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, lei da concessão do seguro desemprego durante o período defeso, uma vez que o RGP é requisito indispensável ao acesso ao seguro defeso. Mesmo com a mobilização dos/as pescadores/as através de incidências no MPA, no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), após protestos da ANP, MPP e de outros parceiros, em 15 de julho o decreto passou a vigorar, e a realidade das comunidades pesqueiras foi mais uma vez negligenciada. Cabe lembrar que com a Reforma Ministerial em outubro de 2016, no governo de Michel Temer, portanto pós golpe jurídico-parlamentar, o MPA foi rebaixado ao status de Secretaria da Pesca e Aquicultura (SAP) ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Atualmente, em relação à concessão do RGP, está em vigor a Portaria SAP/MAPA nº 265 de 29 de junho de 2021, que estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro

Geral da Atividade Pesqueira. A portaria se configura numa realidade muito próxima a do Decreto nº 8.425 de 31 de março de 2015, entretanto, todos os passos são realizados de maneira informatizada, através do Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP), fato que vem impossibilitando ainda mais o acesso ao RGP por pescadores e pescadoras artesanais que vivem em comunidades onde não há acesso mínimo a rede de dados (internet).

A Portaria SAP/MAPA nº 303 de 16 de julho de 2021 foi lançada para suspender Licenças de Pescadores Profissionais inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, com fundamento nos incisos III e V do Artigo 19 da Portaria nº 265, de 29 de junho de 2021 da Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA. A suspensão “visa averiguar a veracidade das informações de cada pescador constantes nos processos administrativos” e no SisRGP, dando a possibilidade de impetrar recurso. Ela relaciona nominalmente com CPF oculto, RGP e UF pertencente a um total de 10170 licenças iniciais de pescador profissional incluídas no SisRGP, no “Anexo I”. Em seguida, traz, no “Anexo II” um “Modelo de Requerimento de Recurso Administrativo – Pescador Profissional”.

O que se observa, a partir da análise destas normativas (Decreto 8.424 de 2015; Decreto 8.425 de 2015; Portaria SAP/MAPA 265 de 2021; Portaria SAP/MAPA 303 de 2021), é uma intencionalidade política governamental de negação de direitos, criminalização do trabalho artesanal e consequentemente de precarização da vida e do território existencial dos pescadores e das pescadoras artesanais, os/as quais são perseguidos/as pelo Estado, acusados/as de falsidade ideológica, têm seus RGP cancelados, além disso, muitos novos/as pescadores/as deixam de ter a possibilidade de se inscrever no RGP. Essas políticas de morte ao território das águas expressam processos de despossessão não só de um

lugar, mas também de pescadoras e pescadores artesanais da comunidade humana (Butler, 2018).

Para deixarmos evidente o território existencial precarizado de pescadoras e pescadores artesanais, recorreremos mais uma vez a Krenak (2019), mais precisamente ao conceito de sub-humanidade destacado pelo autor:

...a humanidade vai sendo descolada de uma maneira tão absoluta desse organismo que é a terra. Os únicos núcleos que ainda consideram que precisam ficar agarrados nessa terra são aqueles que ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia ou na América Latina. São caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes — a sub-humanidade. Porque tem uma humanidade, vamos dizer, bacana. E tem uma camada mais bruta, rústica, orgânica, uma sub-humanidade, uma gente que fica agarrada na terra. Parece que eles querem comer terra, mamar na terra, dormir deitados sobre a terra, envoltos na terra. A organicidade dessa gente é uma coisa que incomoda, tanto que as corporações têm criado cada vez mais mecanismos para separar esses filhotes da terra de sua mãe (Krenak, 2019, pp. 11-12).

Os povos das águas, comunidades tradicionais pesqueiras, pescadoras e pescadores artesanais são povos pertencentes a esta organicidade anunciada por Krenak (2019), e, desta forma, partilham a tal sub-humanidade. Entendam, ao falarmos de sub-humanidade de território existencial pesqueiro precarizado, não estamos trazendo mais um rótulo ou fazendo uma taxaçoão aos povos e comunidades tradicionais. Pelo contrário, anunciamos, denunciemos e evidenciamos processos de subjetivação acionados por mecanismos de separação destes povos da terra, de seu território.

Em Alvarez e Passos (2009), e em Guattari (2012), inferimos que um território existencial é constituído por paisagens melódicas e personagens rítmicos, então ao subtrairmos os personagens-pescadores das paisagens melódica das águas, produzimos um território existencial precarizado. Por meio deste mecanismo que o capitaloceno vai produzindo sua guerra contra a vida no planeta Terra-Água.

Guerra que não passa despercebida, pois as “denúncias apresentadas pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) ... denuncia a expressão das faces da modernização sobre os territórios tradicionais que evidenciam: Degradação, Sobre-exploração e Restrição ao Acesso, e Expropriação da Terra” (De Paula, 2018, p. 16).

Coexiste com essas faces da modernização que traz mortes, potência na reprodução dos modos de vida das comunidades pesqueiras marcados por uma lógica da sobrevivência contra a lógica de produção capitalista, marcada pela exploração. Esta dimensão ético-política da vida da pescadora e do pescador artesanal

...pode colaborar para a promulgação da sustentabilidade, pois calcada no conhecimento tradicional a elaboração de propostas alternativas de desenvolvimento apresentam-se coerentes com o planejamento comprometido com equilíbrio socioambiental e com a seguridade econômica, política, social e cultural da presente geração e das futuras (Aragão, 2021, p. 37).

Diferente daquela lógica de sustentabilidade denunciada por Krenak (2019) e ensaiada nas (bio)políticas de desenvolvimento da pesca, trata-se de “reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (Decreto 6.040 de 2007).

Existências que garantem sustentar a vida em modos de ocupar tradicionalmente o território. Resistências de pescadoras e pescadores artesanais que denunciam: apesar dos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, desde 2007, seus direitos continuam sendo negligenciados. Ao invés de resguardar a igualdade étnico-racial, o Estado promove ações de racismo ambiental, em vez de “preservar as tradições culturais”, ele conduz necropolíticas de etnocídio. No entanto, diante destas estratégias de extermínio e dominação, os povos das águas constroem estratégias de sobrevivência e cuidado do território pesqueiro. Assim, como a que observamos na narrativa a seguir:

Junto do MPP. Uma das lutas muito fortes, junto com o CPP é a questão do território, do Território Pesqueiro, acho que isso é o... no MONAPE isso tinha, mas eles falavam terrenos da Marinha, que seja prioridade para as comunidades. Mas não entrava muito nessa discussão da importância do território enquanto ponto da cultura, da sobrevivência, da geração de renda, desse conjunto que é o território (Marcelo Apel. Entrevista Cartográfica, 2021).

O Movimento Nacional de Pescadores (Monope), citado pelo então agente do CPP, vinculou-se de tal forma ao Estado que, em 2004, durante o I Grito da Pesca, realizado em Brasília em 2004, as pescadoras romperam com esse movimento e criaram, em 2005, a ANP, e a partir dessa articulação mobilizaram todas e todos para a criação de um movimento que respeitasse, entre outras coisas, a paridade de gênero; assim, nasceu, em 2010, o MPP.

Para dar centralidade ao cuidado e organicidade dos povos das águas com o Território Pesqueiro, a partir da campanha pelo RTTP, o Projeto de Lei - PL 131/2020 foi criado para dispor sobre o reconhecimento, proteção e garantia do

direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras. Tido como patrimônio cultural material e imaterial, o território pesqueiro é sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a identificação, delimitação, demarcação e titulação de territórios. Projeto de Lei que se tornou possível graças ao trabalho do MPP, da ANP e CPP, desde 2012.

Como já assinalamos, anteriormente, esses movimentos buscaram arrecadar a assinatura de 1% do eleitorado brasileiro (equivalentes a 1.406.466 assinaturas), para a construção de uma lei de iniciativa popular para regularização do território das comunidades tradicionais pesqueiras. No entanto, passados 07 anos as assinaturas não foram totalmente coletadas; mas mesmo assim o projeto de lei foi instituído entre 2020, depois da realização do VI Grito da Pesca Artesanal, em 2019. Momento no qual as assinaturas coletadas foram entregues simbolicamente e a matéria acabou sendo apresentada à Câmara dos Deputados através do Deputado Leonardo Monteiro, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais, em 2020, através do PL 131/2020. Sobre o processo de coleta de assinaturas e submissão do projeto de lei, a uma das coordenadoras do MPP acrescenta:

Foi uma vitória, poder juntar as assinaturas, chegar com elas e dizer que a gente conseguiu. Conseguir vários apoios, juntar vários coletivos, dá visibilidade no Brasil e no mundo. Isso foi inédito! Porque, pescadores, ele não é visto, de firmar sua identidade, de dá visibilidade. Foi uma vitória, a gente se sente, assim, com ar de que... com uma graça alcançada, com um objetivo justo e com muita luta, com muita batalha, diante de tantas ocupações, de lutas. Apontaram todas as armas pra gente, rodearam de policiais, foi uma batalha árdua, mas está com o projeto de lei lá. A gente considera quase um sonho realizado (Dona Celeste. Entrevista Cartográfica, 2021).

As palavras de Dona Celeste expressam a força da resistência, do corpo que se faz incansável e persiste anunciado a si, enquanto visível, reclamando por direitos, sobrevivente das investidas que lhe são direcionadas e tentam sua aniquilação.

O PL 131 se ancora, entre outras políticas, na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 231, § 1º, (Brito, 2016), nos marcos jurídicos do Decreto nº 6040/2007 - da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata dos direitos sociais, ambientais e territoriais dos povos e comunidades tradicionais, principalmente ao elencar o critério da autoidentificação como pescadora artesanal, marisqueira, pescador artesanal, quilombola, indígena. “A autoidentificação ... deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção” (OIT, 2011, p. 15).

O PL 131/2020 é formado por três capítulos, no “Capítulo I - Disposições Preliminares” é realizada uma contextualização e circunscrição dos beneficiários da política de demarcação: as Comunidades Tradicionais Pesqueiras. O “Capítulo II - Reconhecimento das Comunidades Tradicionais Pesqueiras e do Procedimento para a Regularização de seus Territórios Tradicionais” - o princípio da autodefinição é apresentado como critério para pleiteamento do direito junto ao Estado, como também os órgãos responsáveis pela condução do processo de demarcação são apontados, delegando a cada órgão sua responsabilidade. Nesse capítulo do PL 131/2020, temos ainda a apresentação da territorialidade e conhecimentos adquiridos pelas comunidades tradicionais pesqueiras na cogestão dos territórios das águas, tradicionalmente ocupados. Salienta-se também como nos casos em que o território pesqueiro a ser

demarcado, coincidir o território de outros povos ou comunidades tradicionais e/ou assentamentos deve:

o INCRA³⁴, o IBAMA³⁵, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI³⁶ e a Fundação Cultural Palmares tomarão medidas visando garantir a sustentabilidade das comunidades envolvidas, revisando, quando cabível, atos administrativos e legais pretéritos e devendo, sempre, consultar as comunidades tradicionais interessadas, observando a efetiva participação das mesmas na tomada de decisões que possam afetar os seus modos de vida (PL 131/2020, Art. 14).

O parágrafo 1º acrescenta ainda que a preferência por “garantir, sempre que possível, a permanência de ambos” (PL 131/2020, Art. 14, § 1º) os povos. Por último, o “Capítulo III - Diretrizes das Políticas de Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental das Comunidades Tradicionais Pesqueiras”, vai regulamentar estratégias e metas das políticas de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais pesqueiras, em território demarcado. Os enunciados discursivos apontam para processos de subjetivação que:

a) na esfera macropolítica mostram o enfraquecimento das instituições responsáveis pelo processo de demarcação, pelo atual governo, tais como IBAMA, ICMBio³⁷, FUNAI, Fundação Palmares quais estão sendo aparelhadas com agentes do governo, “especializados em negar direitos” (Dona Celeste. Entrevista Cartográfica, 2020). Como também está acontecendo a mudança de diversas

³⁴Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

³⁵Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

³⁶Fundação Nacional do Índio.

³⁷Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

legislações, tais como a PL 3.261/2019 que atualiza o marco legal do saneamento básico, sendo um grave ataque ao território das águas. Ou a PL 490/ 491 que muda a demarcação de terras indígenas, o texto flexibiliza o contato com povos isolados, proíbe a ampliação de terras a serem demarcadas, dá vazão a exploração de terras por garimpeiros. Os dois projetos de lei mostram como se dá a relação do atual governo com os povos e comunidades tradicionais, bem como com o território das águas.

b) na esfera micropolítica identificamos um processo de singularização, principalmente a partir do enunciado do Art. 14, na forma de relação com a alteridade e diferença com os demais povos e comunidades tradicionais. Assim, as comunidades tradicionais de pesca reconhecem que há territórios pesqueiros ocupados por outros povos, como também respeitam esses territórios de indígenas, caiçaras, quilombolas, assentados, entre outros povos. Se anteriormente havíamos reconhecido as comunidades pesqueiras, inclusive as comunidades da APA Delta do Parnaíba, enquanto povos remanescentes também de etnias indígenas e quilombolas. Agora, acrescentamos que há territórios indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais que também são territórios pesqueiros.

Cristiano Quaresma de Paula (2018), ao analisar a “Campanha Pelo Território Pesqueiro”, destaca que: o MPP propõe, no projeto de lei, uma concepção de território coletivo, destinado à comunidade tradicional; construção de espaços de diálogo para estabelecer os limites da co-presença no território com outros povos tradicionais; a gestão e o cuidado com território; e de uma perspectiva política de articular as dimensões sociais, econômicas e ambientais.

Considerações Finais

A regulamentação do Projeto de Lei 131/2021, com a Demarcação do Território Pesqueiro, pode ser lido como uma aposta ecosófica. Dona Celeste sintetiza o desejo dos movimentos pesqueiros ao conceber esta possibilidade como um “sonho realizado”. Sonho, utopia imanente, estratégia para adiar o fim do mundo, armadura contra a guerra do capitaloceno contra a natureza, são as várias maneiras de se ler esta dimensão ético-política de produzir vida num cenário que os agouros da morte são sufocantes. Vida para além da vida nos territórios das águas, campos e florestas.

Referências

- Alvarez, J. & Passos, E. (2009). Cartografar é habitar um território existencial. Em E. Passos, V. Kastrup & L. Escóssia (Orgs.). *Pistas do método da cartografia: pesquisa intervenção e produção de subjetividade* (131-149). Sulina.
- Aragão, M. C. (2021). Cultura e conhecimento tradicional faces possíveis da sustentabilidade. Em R. Melo, S. Santos, E. Almeida & M. Aragão (orgs.). *Unidades de conservação e comunidades tradicionais: desafios da sobrevivência dos espaços e identidades*. Criação Editora.
- Azevedo, N. T. & Pierri, N. (2014). A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 32, 61-80. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v32i0.35547>

Brito, C. I. (2016). *Uma abordagem sócio histórica do movimento de pescadores e pescadoras artesanais Brasil (MPP)* [Tese de pós-graduação, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro]. <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2017/07/Tese-da-Carmem-copia-final-revisada-Carmem.pdf>

Butler, J. (2018). *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia* (2ª ed.). Civilização Brasileira.

Comissão de Legislação Participativa. (fevereiro 05, 2020). Projeto de Lei 131/2020. Dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236610>

Conselho Pastoral dos Pescadores. (2015). *Mulheres em luta: 10 anos da articulação nacional das pescadoras - ANP*. O leme.

De Paula, C. Q. (2018). *Geografia(s) da pesca artesanal brasileira*. [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/178869/001067414.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Decreto 6.040 de 2007 [Presidência da República]. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e comunidades tradicionais. 7 de fevereiro de 2007.

Decreto 8.425 de 2015 [Poder Executivo]. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira. 31 de março de 2015.

Guattari, F. (2012). *As três ecologias* (21ª ed.). Papirus.

Krenak, A. (2019). *Ideias para adiar o fim do mundo*. Editora Companhia das Letras.

Lei 11.958 de 2009. Dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura. 26 de junho de 2009. D.O.U. No. 121.

Lei 11.959 de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Presidência da República do Brasil. 29 de junho de 2009. D.O.U. No. 122.

Organização Internacional do Trabalho. (2011). *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT*. Escritório no Brasil.

Portaria SAP/MAPA 265 de 2021 [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil]. Estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, na categoria de Pescador e Pescadora Profissional. 29 de junho de 2021.

Portaria SAP/MAPA 303 de 2021 [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil]. Suspender Licenças de Pescadores Profissionais inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, com fundamento nos incisos III e V do Artigo 19 da Portaria

nº 265, de 29 de junho de 2021 da Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 16 de julho de 2021.

Schwarcz, L. M. (2009). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.

Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa & Departamento de Apoio à Gestão Participativa. (2013). *Política nacional de saúde integral das populações do campo e da floresta*. Ministério da Saúde.

Spink, P., Ribeiro, M. A., Conejo, S. P. & Souza, E. (2014). Documentos de domínio público e a produção de informações. Em M. Spink, J. Brigagão, V. Nascimento & M. Cordeiro(Orgs.), *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas* (207-228). Centro Eldestein de Pesquisas Sociais.

**Psicologia e Políticas Públicas de
Proteção Social**

Considerações sobre a Questão Social: A Psicologia em Articulação com os Processos de Proteção Social

**Jéssica Pedrosa Mandelli
Livia Salvioni Capalbo
Rafael Bianchi Silva**

O objetivo desse trabalho é realizar uma reflexão sobre as articulações entre os processos de proteção social e o debate em torno da “questão social”, além de discutir sobre a inserção da Psicologia nos contextos de desigualdade social. Para tanto, iniciaremos pela questão social, buscando na análise de alguns autores e autoras sobre a história e suas definições. Em seguida, passaremos para a discussão sobre a proteção social e sua relação com as políticas públicas, com foco na Política de Assistência Social, finalizando com uma discussão sobre a Psicologia enquanto componente da rede de proteção.

Em específico, o termo “questão social” surge no século XIX, associado aos impactos do empobrecimento. Naquele momento, a pobreza encontrava-se associada à escassez de recursos. Com o desenvolvimento do capitalismo e sua posterior expansão enquanto modo de organização econômico-social, vê-se o crescimento do empobrecimento na proporção direta com a produção de riquezas, demonstrando uma das contradições deste sistema.

Montano (2012) apresenta uma trajetória da compreensão sobre a “questão social” identificando três períodos, sendo que cada momento determina diferentes concepções do tema. No primeiro período – chamado de capitalismo concorrencial - o tema é tomado a partir de uma compreensão dissociada da questão econômica e atribuída ao indivíduo; em um segundo – identificado como capitalismo monopolista – ela é compreendida como consequência do ainda

insuficiente desenvolvimento social e econômico; por fim, a partir do pensamento colonial, - pensamento neoliberal - volta a considerá-la como um problema individual. O autor entende que tais concepções precisam ser superadas para que se possa realizar uma análise crítica acerca do que configura a “questão social”.

Então, como ponto de partida, consideramos que a diferença da distribuição do produto do trabalho é um dos fundamentos do próprio sistema vigente, visto a construção de uma lógica pautada pela diferença (negativa) entre o que se recebe e o que é produzido no e pelo trabalho. A partir de tal dinâmica, observa-se a concentração de riqueza para aqueles que são detentores dos meios de produção em detrimento da exploração da força de trabalho.

A partir da instauração do capitalismo, Netto (2001) aponta o surgimento da expressão “questão social” como forma de explicar o fenômeno do pauperismo, observando uma condição de pobreza generalizada ao mesmo tempo em que a capacidade de produzir riquezas aumentava. Ou seja, ao promover concentração do capital, o capitalismo promove mais desigualdade.

A desigualdade, em contexto de escassez, é vista pelos liberais como necessária ao crescimento e ao desenvolvimento das forças produtivas. Contrariamente, em sociedades de abundância, onde a produção é suficiente para abastecer toda a população, como é a sociedade capitalista na era dos monopólios, a desigualdade social é produto do próprio desenvolvimento das forças produtivas [...]. Aqui a desigualdade é consequência do processo que, mesmo em abundância de mercadoria, articula acumulação e empobrecimento (Montano, 2012, p. 279, grifo do autor).

Esse processo produz diferentes efeitos que são sentidos pelo corpus que compõe o tecido social. Do desemprego à semiformação; da pobreza à ausência de moradia; da violência urbana à violência de Estado, é possível observar diferentes danos que integram e compõem o cotidiano da vida. Estas manifestações que materializam as desigualdades presentes na sociedade capitalista são vivenciadas por todos/as que dela fazem parte e configuram exatamente o que chamamos de “questão social”.

De modo sintético, Yamamoto (2003, p.43) define questão social como “... conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos postos pela emergência da classe operária no processo de constituição da sociedade capitalista”. Entende-se, portanto, como manifestação no cotidiano da questão capitalista expressa na e pela contradição capital/trabalho.

Ao realizar uma análise histórico-crítica sobre a pobreza, Machado (2019, p.21) aponta que o surgimento da expressão “questão social” representa “[...] o reconhecimento, por parte do estado capitalista, da impossibilidade de manter a classe trabalhadora empobrecida em posição passiva frente a um quadro progressivo de pauperização”. Ou seja, a ampliação da exploração em vista de um aumento do ganho com o trabalho de uma grande massa populacional produz uma série de efeitos sociais que colocam em risco a própria eficácia do sistema capitalista. Tal constatação irá demandar a execução de diferentes tipos de estratégias que visam minimizar os efeitos deletérios gerados pelo próprio capital.

Enquanto operador e organizador da política que sustenta o capital, o Estado atua de maneira difusa, ou seja, por diferentes meios, de modo a diminuir as sequelas provenientes de tal lógica social. Enquanto instrumento e expressão de um tipo de sociabilidade, o Estado capitalista atua no sentido de reprodução dos interesses de uma classe

dominante (Mustafa, 2019). Para tanto, de modo hegemônico, age sobre os efeitos e não nos seus determinantes, visto que isso demandaria colocar em questão toda a maquinaria que sustenta o próprio capital.

Um dos principais meios de atuação do Estado no campo social é através da concepção, desenvolvimento e aplicação do que chamamos de políticas públicas. Conforme explicam Andrade et. al (2020), compreende-se políticas públicas como ações do Poder Público voltadas para o enfrentamento de situações problemas, que são materializadas através de uma rede de serviços, programas e projetos que operam em uma determinada sociedade, em âmbitos e questões específicas. Nessa mesma perspectiva, as políticas públicas são entendidas por Höfling (2001) como o “Estado em Ação”, ou seja, a implantação de um plano de governo. Nas palavras do autor, elas são “... de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (Höfling, 2001, p. 31).

É importante destacar que, apesar das demandas e expressões do social, há políticas que não são elaboradas. Há uma ausência do Estado e, em muitos casos, uma insuficiência de políticas públicas que denunciam um abandono do Poder Público diante das demandas da população e das expressões do social (Santiago, 2014). Por essa razão, observa-se, para além do papel realizado pelo Estado ao longo da história, a presença de agentes da sociedade civil e outros diversos organismos para propiciar sua implementação e acompanhamento.

Como bem apontam Cardoso et al (2020), existem duas interfaces dessa relação entre o Estado e o terceiro setor. De um lado, o Estado se vale do terceiro setor para promover e

implementar as garantias constitucionais que são sua responsabilidade, produzindo uma ficção na qual o Estado mostra uma imagem de ente presente quando não passa de regulamentador do processo. A segunda aponta para a mobilização da própria sociedade civil indicando caminhos para uma participação ativa da resolução de problemas às quais encontra-se submetida.

Um exemplo disso é a presença de diferentes ordens religiosas executando ações de assistência social, característica que se mantém mesmo depois da implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no início dos anos 2000. Transformadas de entidades filantrópicas e de caridade para parceiras e executantes de serviços de interesse público, tais instituições cumprem um papel importante de atendimento à população ao mesmo tempo que aponta para um modo de operação que integra, interesses do capital, necessidades sociais e financiamento estatal.

Assim, conforme explicam Possas e Maniglia (2011), é possível observar que o Estado permanece seguindo sua vocação histórica de omissão diante das necessidades dos cidadãos, sendo esse processo também compreendido como um tipo de violência. Ou seja, “o Estado pode ser violento na ação ou na omissão” (p. 12). Ao não contribuir para a construção de políticas públicas que promovam mudanças estruturais no sistema, mantendo condições violentas e desiguais a sua população, ele executa um tipo de violência que é estrutural e afeta toda a sociedade.

Nesse contexto, a insuficiência de políticas públicas torna o Estado brasileiro conivente com a situação de miséria e denegação dos seus direitos básicos. Conforme as “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” (2011), entende-se por violação de direitos ser submetido à violência física, violência

psicológica, sexual (abuso e exploração) além de encontrar-se em situação de rua, trabalho infantil, fragilização ou rompimento de vínculos familiares, insuficiência de cuidados, afastamento do convívio familiar e outras violências. Ao adotar uma postura muitas vezes passiva diante desses fenômenos, o Estado, com políticas públicas insuficientes e setORIZADAS, não garante proteção a todos, retroalimentando as violências dessa vez, de modo institucionalizado.

Segundo Yamamoto e Oliveira (2010, p.10), a partir da atuação do Estado – ainda que de forma precária e fragmentada - na formalização enquanto objeto de intervenção sistemática, “[...] a política social transmuda-se em políticas sociais, correspondendo às diferentes expressões da questão social – e assim enfrentadas”.

Contribuindo para a discussão e articulação entre questão social e políticas sociais, ao discutir sobre o sistema de proteção social brasileiro, Oliveira e Amorim (2012, p.560) referem-se à política social como “[...] um terreno de embates e contradição de interesses”. Trata-se de ações gestadas pela ordem burguesa estabelecida que tem a função de suavizar as tensões sociais, de modo a preservar o modo operante da sociedade e a força de trabalho, mantendo a reprodução do capital.

Desse modo, podemos entender que nenhuma política pública, por mais democrática que seja, dentro de um Estado capitalista, visa a superação das contradições observadas nas condições sociais de existência. Assim, elas funcionam como reguladores das relações e conflitos sem necessariamente problematizar a fonte geradora das desigualdades e fragilidades vivenciadas pela população. Em suma, ainda que fundamentais e necessárias, acabam por efetivar-se como medidas paliativas em frente a complexidade produtora de desigualdades. Além disso, sua setORIZAÇÃO para atuação em frentes específicas (como a educação, saúde, moradia etc.),

fragmentam a problematização e o trato da questão social (Yamamoto, 2003).

Nessa perspectiva, Montano (2012, p.278) trata as políticas sociais enquanto “formas políticas compensatórias, que nada alteram as fontes e fundamentos da desigualdade social, fundada na contradição capital-trabalho, na exploração da força de trabalho, na acumulação e centralização de capital [...]”.

A partir disso, ao debaterem a relação entre o Estado e as políticas sociais, Alves, Vilela e Rodrigues (2013, p.6) realizam um resgate do Estado de Bem-Estar Social que emergiu após a segunda guerra e que trouxe melhorias para a condição de vida da classe trabalhadora. Relatam que “a questão social que eclodiu no século XIX com a Revolução Industrial nos países europeus conferiu um fato ameaçador à ordem e às instituições liberal-burguesas. Nesse contexto, nasce o Estado Capitalista regulador, ou seja, o Estado de Bem-Estar Social”.

O Estado de bem-estar (ou Welfare State) é um modelo estatal que implantou sistemas de proteção social. Surgiu com o desenvolvimento do capitalismo, com o objetivo de manter a ordem social estabelecida. Porém, ao longo do tempo,

...o Welfare State assumiu configuração social-democrata e adotou políticas sociais que visavam não apenas zelar pela ordem social estabelecida, punir a “vagabundagem”, ou se deixar reger, livremente, pelo mercado (*laissezfaire*), mas também prestar serviços e benefícios como direitos devidos (Soares, 2009. p.4).

A análise histórica indica que o desenvolvimento do Welfare State não foi produzido pela vontade política, mas sim, derivado dos conflitos de classe, principalmente pela luta da classe trabalhadora enquanto agente de conquistas (Pereira, 2000). No Brasil, a Constituição Federal de 1988

desenhou um modelo de estado de bem-estar social, reconheceu direitos sociais e instituiu a seguridade social. Segundo Lobato (2016, p.90) “...nos moldes dos estados do bem-estar social, com universalização do acesso, responsabilidade estatal, orçamento próprio e exclusivo e dinâmica política inovadora e baseada na integração federativa e na participação da sociedade”. O autor caracteriza como frágil nosso estado de bem-estar, consequência da precariedade de empregos, da insegurança quanto ao acesso a benefícios e da insuficiência de serviços universais:

A ordem social instituída na Constituição de 1988 inaugurou um modelo avançado de estado de bem-estar, exercendo importante impacto nas condições de vida da população até aqui. Mas elementos estruturais à sustentação de tal modelo não puderam ser alterados ou o fizeram de forma tímida (Lobato, 2016, p. 94).

Ainda que, inicialmente, o Estado de Bem-Estar Social tenha surgido com o objetivo de manutenção da ordem vigente, tornou-se uma ameaça ao desenvolvimento econômico por promover medidas de caráter social que, por meio de políticas sociais e da ampliação dos gastos sociais, viabilizam reformas imediatas visando a melhoria da condição de vida da classe trabalhadora. Por essa razão, este modelo de Estado foi eleito como o principal responsável pela crise do capital nos anos 1970, sendo combatido por economistas neoliberais. As medidas neoliberais pregam a ideia de que os gastos com o campo social são um ônus para o Estado, produzindo uma imagem negativa da intervenção através de políticas sociais, que perdem seu caráter de direito.

A partir disso, o neoliberalismo traça como objetivo um retrocesso nos direitos sociais, visto que sua proposta é a diminuição e a retração do Estado enquanto executor de políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas “passam a ser orientadas e subordinadas aos interesses do grande

capital que transfere a responsabilidade de executá-las para a sociedade civil e o terceiro setor” (Alves, Vilela e Rodrigues, 2013, p.08).

Paralelo a isso, diante da retirada do Estado em seu papel de garantidor da sobrevivência no contexto do capital, cabe ao indivíduo buscar meios de sua existência. Por essa razão, observa-se na visão neoliberal a liberdade como elemento importante para o desenvolvimento da economia, da sociedade e dos indivíduos independentemente de sua condição social.

Pereira (2004, p.14) afirma que o ideário neoliberal se apropria da liberdade “...enquanto elemento fundamental para conquista de adeptos, utilizando-se do pretexto de que outras concepções de mundo não a priorizam nem a garantem” (Pereira, 2004, p.14). O mesmo autor aponta a existência de uma contradição em tal proposição visto que a liberdade econômica gera concentração de poder econômico e político, promovendo situação de não liberdade no campo político. Desse modo, se sua dimensão econômica for ameaçada, “... a liberdade tão defendida é restringida em sua dimensão política pela primeira. A liberdade econômica assume a preponderância sobre a liberdade política, ou seja, em primeiro lugar os lucros e posteriormente os direitos políticos” (2004, p.21).

Ainda que a expansão do neoliberalismo no Ocidente capitalista remonte ao início da década de 1980, no Brasil se instalou durante o governo de Collor, entre o final da mesma década e o início da seguinte. Silva e Alexandre (2019) entendem que o modelo empregado em nosso país segue as mesmas premissas do Estado neoliberal no que tange a sua relação com as políticas sociais. Sobre o cenário atual, os autores apontam, por exemplo, a implementação de uma política de privatizações como a materialização da linha neoliberal no contexto brasileiro.

Assim, o poder público brasileiro opera através de uma fragilidade protetiva, com um caráter de retração diante da execução das políticas públicas. Pontua-se ainda que nos dias de hoje esse processo encontra-se muito acentuado, sobretudo, com o avanço neoliberal na política brasileira por meio do qual está em curso um estrangulamento nas políticas públicas devido seus orçamentos contingenciados, quebras sistemáticas do pacto federativo para a distribuição de recursos, ausências de repasses da federação e cofinanciamento para projetos, destruindo assim os direitos sociais e estimulando as privatizações (Boschetti & Behring, 2021).

Logo, observa-se que vários municípios vêm fechando serviços, sobrecarregando profissionais e fragilizando os acompanhamentos aos/às usuários/as (Mendes & Carnut, 2020). Exemplificando essa situação, citamos a PEC 241/16 - hoje, Emenda Constitucional nº 95/2016 - que congelou os gastos sociais por 20 anos. Conforme Biroli (2018), a PEC inviabilizou políticas públicas correntes, além de limitar decisões futuras. Como resultado, as novas normativas tratam sobre o financiamento de políticas públicas, ao invés de promover seu fortalecimento e consolidação, trazem à tona um cenário de insegurança e incerteza.

Nessa direção, Pereira (2004) indica como alguns resultados das políticas neoliberais o aumento do desemprego, a precarização dos postos de trabalho, o crescimento das ocupações informais (desassalariamento), o aumento do trabalho informal e queda dos rendimentos. Pode-se dizer que são questões presentes em nosso contexto nacional atual, consequência das formas de governo neoliberal liderando o país desde a década de 1990.

Paralelamente ao surgimento do neoliberalismo no contexto brasileiro, observa-se o avanço na formalização das políticas públicas intimamente relacionadas com a intensa

mobilização social em torno do fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal em 1988. Como explica Franzese e Abrucio (2009), a Constituição trouxe consigo uma agenda de reformas, atendendo principalmente o processo de redemocratização do Estado, além de garantir direitos pelo viés universalista e redistributivo, com o objetivo de que as políticas sociais, em sua maioria, fossem garantidas pela responsabilidade pública. Porém, muitos dos propósitos e objetivos da Assembleia Constituinte não se materializaram, pois demandam investimento político, fato que não aconteceu naquela época e tampouco está acontecendo atualmente, principalmente devido à expansão do contexto de políticas neoliberais.

Nos anos seguintes à promulgação da constituição houve uma intensa elaboração de políticas públicas em diversos setores, configurando-se como uma importante base para a materialização posterior da proteção social brasileira. Nesse sentido, Andrade et. al, (2020, p.175) explicam que:

... Isso representou, por um lado, uma nova forma de ordenamento da população brasileira e, por outro lado, um contexto que contribuiu para a consolidação dos direitos humanos no território nacional. A partir desse contexto, são delineadas diversas políticas públicas, dentre elas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A Assistência Social corresponde a um importante setor que trata a proteção social como estratégia para lidar com a questão social e suas mazelas. Significa, portanto, garantir a todos e todas que dela necessitam, sem a necessidade de contribuição, a provisão de tal proteção. Segundo a Política Nacional de Assistência Social, o principal público da política se trata de pessoas que se encontram fora do mercado formal de trabalho, com fragilidade de renda, que se estão à margem social. O mesmo documento salienta que “esta perspectiva

significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social”. (Brasil, 2004, p. 13).

Visto que a questão social gera várias desproteções em todo o campo social, então, com o objetivo de minimizar essas sequelas o Estado atua através das políticas sociais, garantindo proteção para aqueles/as que ele mesmo desprotege, visando prevenção de riscos causados justamente pela desigualdade e pobreza provenientes de um sistema capitalista. Portanto, vê-se que o Estado fornece medidas de cunho social, mas sem perder de vista seu funcionamento capitalista.

Assim, a Assistência Social, política que atua diretamente com a desigualdade produzida pelos desdobramentos do funcionamento do sistema econômico, configura-se como parte integrante do campo das políticas públicas que objetiva a mediação entre o Estado e população e se realiza em face as expressões da questão social por meio da proteção social.

Sabe-se que o conceito ou significado de proteção social é polissêmico e complexo. Conforme afirma Pereira (2013), tratar do tema da proteção social não é simples, considerando que é necessário contemplar questões do âmbito político e econômico. A proteção social é gerida pelo Estado através de leis, pactos e políticas sociais que buscam se conciliar com interesses antagônicos, desembocando num grande impasse: “atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis” (Pereira, 2013, p.637).

Dentro da proposta presente na PNAS (2004), entende-se que a proteção social é materializada a partir de três tipos de seguranças. A segurança de sobrevivência ou de

rendimento e de autonomia se dá através de benefícios continuados e eventuais que assegurem a proteção social básica para pessoas em situações de forte fragilidade pessoal e familiar. A segurança de convívio ou vivência familiar que é compreendida através de ações de cuidados e serviços que fortaleçam os vínculos pessoais, familiares, de vizinhança e de segmento social. Por último, a segurança de acolhida que diz respeito a ações de cuidados e serviços que operam como unidade de porta de entrada com objetivo de proteger as situações de abandono e isolamento, restaurando a autonomia do sujeito.

A PNAS (2004), na tentativa de provisão de proteção social, explica que precisa ser levado em consideração três vertentes, as pessoas, as circunstâncias e, seu núcleo de apoio primeiro, a família. Para a proteção social é necessário a capacidade de aproximação do cotidiano e vida das pessoas, percebendo os riscos e vulnerabilidade que se constituem. (Brasil, 2004).

Outro ponto interessante é que o Estado, em seu movimento de retração quanto à proteção social, endereça essa responsabilidade para a família e sociedade civil. Podemos notar esse movimento desde a Constituição até as leis atuais. Nesse sentido acontece o que Silva e Teixeira (2015) chamam de pacto ideológico entre o Estado (público) e a família (privado) promovendo um fenômeno de privatização da proteção social. As autoras exemplificam esse pacto com a seguinte situação: o Estado ao conceder benefício monetário à família, solicita contrapartidas sociais (exigências), como o compromisso a educação, saúde, segurança e principalmente proteção, sob pena de corte do benefício. Esse movimento representa uma “estratégia de controle das relações do campo privado da família, controlando o tempo, os valores e as práticas internas das famílias e dos indivíduos e, portanto, de responsabilização e de culpabilização dessa” (Silva & Teixeira, 2015, p.202).

Scheinvar (2006) analisa esse processo de privatização da proteção social às famílias e pontua que na medida em que a família passou a ser um alvo privilegiado nas políticas públicas, compreendida como um importante *locus* de proteção, segurança, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, também passa a receber cobranças e culpabilizações por parte do Estado, gerando uma transferência de responsabilidades.

Nessa direção, a PNAS (2004) materializa a noção de que a família tem o papel de sustento e guarda no que se refere à educação de crianças e adolescentes, proteção dos idosos e pessoas com deficiência (Brasil, 2004). Ou seja, o poder público aposta à família, e em segundo plano a sociedade civil, enquanto instância prioritária de cuidado e proteção, a responsabilizando pela proteção social de seus membros. Nesse movimento, a proteção social - que deveria ser pública e universal - assume também (e principalmente) um caráter privado familiar para lidar com as mazelas do social e promover a proteção social de seu núcleo.

Entendemos que a tendência de centralizar a família na proteção social de seus membros transfere atribuições e sobrecarga, endereçando a responsabilidade social do setor público ao privado, gerando certo grau de exploração do trabalho familiar e, por consequência, das tarefas e afazeres desempenhados pela família. Nas palavras de Zola (2015), “reconhecer as inter-relações entre Estado e família significa entender o movimento das forças e dos interesses sociais e, também, as concepções instituídas que fundamentam as políticas públicas ou a ausência delas” (p. 80).

Nesse contexto, mesmo o Estado trazendo a concepção de proteção social como estratégia para lidar com a questão social, na tentativa de suavizar as tensões sociais sem alterar de fato suas estruturas, não a promove, terceiriza essa responsabilidade às famílias, à vizinhança e à sociedade civil.

Nesse jogo de “empurra-empurra”, cada vez mais as pessoas ficam à mercê da própria sorte, lidando com as questões do social que atravessam sua vida e corpo sem o apoio ou suporte do Estado e de políticas públicas efetivas.

Compreendemos que o modelo brasileiro de proteção social não está pronto ou acabado, pois, conforme Sposati (2004) ele é uma construção permanente que requer esforços e mudanças, pois remete à atuação junto a vidas de sujeitos reais que se modificam e trazem novas demandas a todo momento. Assim, a rede de proteção social necessita, diariamente, de empenho de todos os serviços para operar, sendo uma rede viva e em movimento. Mas, tal construção depende principalmente de investimento e priorização por parte do poder público, o que não é uma realidade brasileira.

Conforme aponta Ito (2019), a rede de proteção social e sua efetivação se dá por meio de diferentes políticas públicas, como a política de educação, de saúde, de assistência social, habitação, entre outras. Sendo necessário operarem em conjunto, de maneira articulada e continuada, só assim, através dessa rede de múltiplos articuladores é possível caminhar na direção de resguardar e proteger a vida humana, independentemente da classe social, raça/etnia, sexo ou idade.

Bourguignon e Barbosa (2017) explicam que uma rede é formada através de um conjunto de “nós” que estão conectados, relacionados e que são interdependentes, não existindo centro. Isto é, nenhum nó é mais importante que outro, todos têm sua função e significância coletiva. Na rede de proteção social, os nós são os serviços que compõem as várias políticas públicas e é a partir desse entrelaçamento que o Estado deveria articular e investir na rede de proteção para garantir o direito e a cidadania à população.

Foi por meio dessas diferentes políticas sociais que compõem a rede de proteção social que a Psicologia se inseriu nas discussões sobre a “questão social”, passando a atuar em

contextos de desigualdade e exclusão social ainda que, de modo geral, realize uma abordagem predominantemente conservadora em suas análises. Yamamoto (2003) afirma que a inserção dos/as psicólogos/as neste campo tem cunho preventivo e compensatório e questiona se a expansão do campo de atuação de fato representa um maior comprometimento com camadas mais amplas da população:

Intervir como profissão no terreno do bem-estar social, portanto, remete a Psicologia para a ação nas sequelas da questão social, transformadas em políticas estatais e tratadas de forma fragmentária e parcializada, com prioridades definidas ao sabor das conjunturas históricas particulares. Isto conferirá tanto a relevância quanto os limites possíveis na intervenção do psicólogo (Yamamoto, 2003, p.44).

Com relação aos limites, o autor expõe sobre três vetores: a organização político-econômica que tem efeitos no tratamento das “questões sociais”; a organização e a capacidade de resistência das classes subalternas; a organização profissional e compromisso social da Psicologia. (que acompanha as características da formação acadêmica).

A inserção dos/as psicólogos/as no campo do bem-estar social representa a abertura de um espaço institucionalizado e garantia de remuneração. Por outro lado, evidenciou a inadequação e a precariedade da atuação no campo social:

Ademais, em tempos de neoliberalismo em que a responsabilidade sobre a condição de pobreza e miséria recai sobre o indivíduo e a família, teorias e práticas que centrem sua atenção sobre barreiras e/ou potencialidades subjetivas (leiam-se “psicológicas”) podem cair como uma luva para compor um campo político focalizado em territórios vulneráveis e compensatórios, adequado e subordinado às

necessidades do capital (Dantas & Oliveira, 2015, p. 180).

A citação acima alerta para o risco de a Psicologia continuar servindo a uma lógica que responsabiliza e culpabiliza a grande parcela da população que está exposta às desproteções sociais. Para Oliveira e Amorim (2012, p. 564), o trabalho dos/as psicólogos/as nas políticas públicas, onde as sequelas da questão social são o foco da intervenção, requer uma contextualização dos referenciais teórico-técnicos que norteiam as práticas, “... é preciso avançar; é preciso conhecer aspectos do cotidiano das pessoas que estão fora do escopo do que a Psicologia delimitou em seus estudos”. Esse processo de mudança requer ação política por parte dos/as profissionais, apropriação do saber de outros campos e invenção de novos conhecimentos. Não se espera que a prática psicológica alcance a supressão das desigualdades sociais, mas sim, provocar fissuras na estrutura de exploração imposta e mantida pelo próprio Estado.

Considerações Finais

Para concluir, após apresentar diferentes análises em torno do debate da “questão social” e relacioná-la à oferta das políticas sociais, fica evidente o aspecto de contradição nesse processo. Política social compreendida, então, como estratégia do Estado para minimizar os efeitos das manifestações da “questão social”, que não visa eliminar as bases de sustentação da ordem vigente, mas, como nos lembra Oliveira e Amorim (2012, p.560, tem “... a função de suavização de tensões sociais, de forma a preservar e controlar a força de trabalho necessária à manutenção do capital”.

De modo sintético, os elementos aqui apresentados se relacionam com a compreensão das manifestações da questão social enquanto funcionais ao capitalismo, que necessita da

desigualdade e distanciamento das classes sociais, definidas pela acumulação de capital, para continuar existindo enquanto sistema econômico. Mais uma vez, a contradição: o Estado oferta as políticas sociais para o trato da questão social ao mesmo tempo em que produz desigualdade social.

A lógica descrita também demonstra sua dinâmica cíclica: propõe-se lidar com as desigualdades sociais a partir da oferta de políticas públicas e da garantia de direitos, no entanto, a lógica de Estado que alimenta esta oferta tem seu (principal) interesse também na manutenção da desigualdade, que é pilar fundamental da acumulação do capital.

Salientamos que mesmo o Estado atuando apenas com políticas públicas compensatórias, sem de fato movimentar a estrutura de desigualdade e pobreza advindas do sistema capitalista, realiza ainda um movimento de transferência de suas responsabilidades para o campo privado, às famílias. Endereçando a proteção social que deveria ser pública e universal (promovida pelo Estado) às próprias famílias, ou seja, espera-se (e cobra-se) que as famílias sejam capazes de lidar com as mazelas do social e promover a proteção de seus membros, gerando certo grau de exploração do trabalho familiar, além de culpabilização e sobrecarga.

Como vimos, com o avanço do neoliberalismo, cada vez mais as políticas públicas vêm sofrendo desmontes, precarizações e privatizações. Fragilizando assim, toda uma rede estatal de proteção social construída através das diversas políticas públicas, sobrecarregando então, cada vez mais, o campo privado pela provisão de proteção. Como consequência, as famílias que sofrem com as questões do social precisam, sem suporte necessário, prover o cuidado e proteção de si.

Nesse contexto de contradições e descompassos é que estão inseridos/as os/as profissionais da Psicologia que ao mesmo tempo em que são demandados/as a atuar a partir de uma postura e olhar crítico da realidade social, representam

um modelo de Estado que produz cada vez mais pauperização e desigualdade social como pode ser visto no contexto de pandemia vivenciado nos últimos anos.

O enfrentamento de tais paradoxos torna-se, portanto, importante para o trabalho da Psicologia, o que nos impele a desenvolver não apenas conhecimento técnico de como atuar com as populações marginais, como também apropriar-se dos fundamentos ético-políticos que sustentam tais ações.

Referências

Alves, C.C., Vilela, T.A.S., & Rodrigues, E.P. (2013). A responsabilidade do Estado enquanto provedor de políticas públicas e o Serviço Social: aspectos polêmicos. *III Simpósio de Assistentes Sociais: expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social*, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2013.

Andrade, A. K et al. (2020). Direitos Humanos e Diversidade Cultural: A Psicologia no Âmbito da Política Nacional de Assistência Social. In: Carvalhaes, F. F., Sei, M. B., Silva, R. B. (Orgs). *Pesquisa em Psicologia traçados iniciais*. Londrina: UEL. Retirado de: <https://pos.uel.br/psicologia/wp-content/uploads/2021/06/Pesquisa-em-Psicologia-tracados-iniciais.pdf>

Biroli, F. (2018). *Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

Boschetti, I. & Behring, R. (2021). Assistência Social na pandemia da Covid-19: Proteção para quem? *Serv. Soc. Soc.* (140) DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.238>

- Bourguignon, J. A., & Barbosa, M. T. (2017). Concepção de rede de proteção social em serviço social. In: II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos. Londrina, PR, Brasil. Retirado de: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/assets/130665.pdf>
- Brasil. (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Brasília, MDS/SNAS. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf
- Brasil. (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília, MDS/SNAS. Retirado de: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>
- Cardoso, V.V et al. (2020) A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSNe 2237-9029) v. 10, p. 730-750.
- Dantas, C. M. B. & Oliveira I. F. (2015). A Psicologia no campo da assistência social: concepções de pobreza dos psicólogos atuantes no CRAS. In: Accorssi, A., Bousfield, A. B. S., Gonçalves, H. S., Aguiar, K., & Guzzo, R. S. (2015). Distintas faces da questão social: desafios para a Psicologia. Florianópolis : ABRAPSO : Edições do Bosque/CFH/UFSC, 2015. 177-196.

- Franzece, C. & Abrucio, F. L. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação: In: Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais, Caderno EIAPP, Brasília, pp. 25-42. https://www.researchgate.net/profile/David-Ferraz/publication/299428089_Reflexoes_para_Ibero-America_avaliacao_de_programas_sociais/links/56f881fb08ae95e8b6d35eac/Reflexoes-para-Ibero-America-avaliacao-de-programas-sociais.pdf#page=26
- Höfling, E.M.(2001). Estado e políticas (públicas) sociais. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>
- Ito, E. H. (2019). *A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOA IDOSA EM LONDRINA*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Estadual de Londrina. Londrina, PR, Brasil. Retirado de: <http://www.uel.br/cesa/sersocial/pages/arquivos/ELIZA%20HARUMI%20ITO.pdf>
- Lobato, L. D. V. C. (2016). Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde em Debate*, 40, 87-97.
- Machado, C. B. (2019). O que cabe às mulheres no Programa Bolsa Família? Uma história de muitas Marias, Mahins, Marielles e Malês. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal de Juiz de Fora.
- Mendes, A. & Carnut, L. (2020). Capital, Estado, Crise e a Saúde Pública Brasileira: golpe e desfinanciamento. In: *SER social*, 22(46), 9-32. https://doi.org/10.26512/ser_social.v22i46.25260

- Montaño, C. (2012). Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serviço Social e Sociedade*, 110, 270-287.
- Mustafa, P.S. (2019). Estado Capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. R. *Katálysis*, 22(1), 100-109.
- Netto, J. P. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Revista Temporalis*, 3(1), 42-49.
- Oliveira, I. F. D., & Amorim, K. M. D. O. (2012). Psicologia e política social: o trato da pobreza como sujeito psicológico. *Psicologia Argumento*, 30(70), 559-566.
- Pereira, P. A. (2000). A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. *Ser Social e Serviço Social*, 6, 119-132.
- Pereira, W. E. N. (2004). Do Estado liberal ao neoliberal. *Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506*, 1(1).
- Pereira. P. A. (2013). Proteção social contemporânea: cui prodest? *Serv Serviço Social e Sociedade*, 116, 636-651. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000400004>
- Possas, T. L., & Maniglia, E. (2011). Estado e Violência: sobre a ausência de políticas públicas. In: Maniglia, E. (Org). *Direito, políticas públicas e sustentabilidade: Temas atuais*. (pp.11-19). Cultura Acadêmica: Editora UNESP.
- Santiago, E. S. (2014). *O trabalho como estratégia de atenção em saúde mental: cartografias do conceito Trabalho nas políticas públicas de saúde*. (Tese de doutorado). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis, Assis.

- Scheinvar, Estela. (2006). A família como dispositivo de privatização do social. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 58(1), 48-57
<https://www.redalyc.org/pdf/2290/229017446006.pdf>
- Silva, M. V. & Teixeira, S, M. (2015). Família Como Agente De Proteção Social E Parceira Do Estado Na Política De Assistência Social: Quais Os Limites Dessa Relação? *Rev. FSA*, 12(2). <http://dx.doi.org/10.12819/2015.12.2.12>
- Silva, R. B., & Alexandre, A. C. S. (2019). Políticas sociais e subjetividade: discussões a partir do contexto neoliberal. *Revista Psicologia em Pesquisa*, 13(1), 11-11.
- Soares, R. P. (2009). Política social e Welfare State: uma perspectiva histórico-dialética. PEREIRA, Potyara AP Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008. 214 p. ISBN 9788524913914 (broch.). *Argumentum*, 1(1), 160-164.
- Sposati, A. O. (2004). *A menina Loas*: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez.
- Yamamoto, O. H. (2003). Questão social e políticas públicas: revendo o compromisso da Psicologia. In A. M. B. Bock. (org) *Psicologia e compromisso social* (pp.37-54). São Paulo: Cortez.
- Yamamoto, O. H., & Oliveira, I. F. D. (2010). Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: teoria e pesquisa*, 26, 9-24.
- Zola, M. B. (2015). Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: Mito, R. C. T., Campos, M. S., Carlotto, C. M. (Orgs.). *FAMILISMO direitos e cidadania*

contradições da política social. (pp.45-93). São Paulo:
Cortez.

Un Modelo Multinivel para Evaluar Conflictos y Colaboración en la Implementación de Sistemas de Programas y Servicios en Infancia

Rodrigo Quiroz

La evaluación es control racional, que puede imponer una política, pero también que es fundamentalmente afirmación de libertad, de derecho de autoafirmación. No hay oposición fundamental: hay un llamado a la conciencia de la acción, a la honestidad intelectual del actor y al diálogo democrático que permita la convivencia y construya la solidaridad

Ricardo Zuñiga, 2000, p. 12

La investigación evaluativa tiene un rol fundamental que jugar respecto a la comprensión de los efectos de las políticas y programas públicos sobre la sociedad civil y la democracia (Podems, 2017). En los últimos años, la evaluación ha asumido igualmente esta función en relación con la implementación de políticas y programas en infancia (Quiroz et al., 2021). Particular interés revisten actualmente para la evaluación los sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil masivamente adoptados como política pública de última generación a través del mundo (Vargas-Barón, 2013). En Latinoamérica, este tipo de sistemas ya han sido puestos en operación en diversos países: Uruguay Crece Contigo, en Uruguay (Boo et al., 2018), De Cero a Siempre, en Colombia (Sánchez et al., 2017), SIPINNA, en México (Corral et al., 2020), Chile Crece Contigo, en Chile (Torres et al., 2018), entre otros. Si bien se han realizado grandes esfuerzos para avanzar en una investigación evaluativa rigurosa de estos sistemas integrales de protección a la infancia (Kagan et al., 2019), estos no han sido suficientes para contribuir a mejorar

su implementación, incrementar su impacto y favorecer su sustentabilidad adaptativa (Metz et al., 2015).

La tesis que desarrollaremos en este capítulo para explicar esta situación consiste en que la investigación evaluativa se ha centrado predominantemente, en la colaboración requerida para una implementación exitosa de estos sistemas, desconociendo la influencia que tienen los conflictos entre los actores involucrados. Para defender esta tesis, presentaremos un modelo construido empíricamente por el autor, en donde se ofrece una representación multinivel del rol de los conflictos en la implementación e impacto esperado de sistemas de apoyo al desarrollo infantil. A continuación, se ofrece una breve contextualización para entender la adopción de estos sistemas bajo las nuevas formas de gobernanza que han transformado al gobierno representativo y a las políticas públicas en las últimas décadas.

Del Gobierno Representativo a la Gobernanza en Red

La adopción de sistemas de programas y servicios en la gestión pública se inscribe en un proceso de transformación mayor experimentado por el Estado en el curso de los últimos 40 años (Nyholm & Haveri, 2009). Así, el Estado realiza un giro desde un modelo de *gobierno representativo* hacia uno de *gobernanza en red* (Sørensen & Torfing, 2016), en donde las agencias estatales de nivel nacional dejan de ser *actores dominantes*, concentrados exclusivamente en la gestión de programas y servicios de su propio sector (ej.: salud; educación), para convertirse en gestores de redes multisectoriales descentralizadas, cuyo éxito depende de la colaboración entre los diversos actores involucrados en estas redes (Kenis & Provan, 2009). Desde esta perspectiva, la gobernanza en red permitiría crear sinergias entre la experiencia, visiones y recursos de diversos sectores de la intervención del Estado (Hertting & Vedung, 2012). Este nuevo modelo de provisión de servicios públicos supone un

impacto positivo a la democracia en aspectos tales como la participación ciudadana (Bogason, 2006), respuestas más efectivas a las múltiples necesidades de usuarios y un abordaje más eficaz de problemas complejos (Boydell, 2015).

Sin embargo, la gobernanza en red también enfrenta problemas mayores entre los que destaca la competencia por recursos escasos, la fragmentación de intereses y falta de colaboración entre los actores involucrados (Brown & White, 2006). Respecto a este último aspecto, se ha sugerido que la colaboración sobre la cual reposa la gobernanza en red se funda en una ideología implícita del consenso, que excluye el conflicto, suponiendo que la intervención en campos como la infancia es neutral y fundada en valores evidentes (Easen et al., 2000). Esta ideología representaría una fuerza conservadora que inhibiría respuestas innovadoras y reforzaría las políticas y prácticas existentes (Hallet, 1995 citado en Easen et al., 2000). En el mismo sentido, se ha planteado que este modelo de gobernanza reposa sobre una retórica “positiva” que sostiene que la colaboración es totalmente beneficiosa y deseable, y que el hecho de trabajar en conjunto hará las “cosas mejores” (Sandfort, 1999; Wong & Sumsion, 2013). Sin embargo, múltiples autores afirman que probar la efectividad de la colaboración sigue siendo un desafío tanto para la práctica como para la investigación (Ansell & Gash, 2008; Canavan et al., 2009).

Pese a su énfasis en las relaciones de colaboración, este modelo de gobernanza en red ha sido implementado sobre la base de una estructura burocrática de naturaleza jerárquica, centralizada, con regulaciones rígidas y poca apertura a la innovación (Ranade & Hudson, 2003). Esta contradicción favorece la persistencia de una acción en “silo” en donde cada sector opera de forma compartimentalizada (Bilodeau et al., 2018), transmitiendo a los profesionales de la primera línea orientaciones contradictorias que se traslapan (Nichols & Jurvansuu, 2008). Al mismo tiempo, esta contradicción se expresa en el hecho que predomina una integración vertical

del sistema a través de un mandato político desde arriba hacia abajo (top-down) en detrimento de una integración horizontal en el nivel local (Urban et al., 2018). Finalmente, se impone en este modelo de gobernanza en red una lógica de gestión basada en la *rendición de cuentas* (Melkers & Willoughby, 2005). En este marco, las políticas, programas y servicios que forman parte de estas redes están diseñados con un enfoque orientado hacia los resultados (*outcome-based approach*), en donde el nivel central define y monitorea el logro de los resultados esperados, y la responsabilidad por la consecución de los efectos en niños, niñas y sus familias recae en las espaldas de los servicios de primera línea (Simpson et al., 2016), y en su capacidad para establecer una colaboración entre organizaciones y servicios del nivel local (Hudson, 2006).

En síntesis, el gobierno representativo tradicional ha dado progresivamente paso a un gobierno descentralizado que ha adoptado un enfoque de gobernanza en red para proveer servicios públicos. Este es el marco político-institucional en que los gobiernos han diseñado e implementado los sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil.

Sistemas Integrales de Apoyo al Desarrollo Infantil Basados en la Colaboración

En los últimos años, se ha formulado e implementado una nueva generación de políticas públicas en primera infancia basadas en la colaboración (Mubangizi & Nhlabathi, 2013). Estas han tenido la finalidad de responder de forma más eficaz y eficiente a las necesidades de niños, niñas y sus familias (Cecchini et al., 2014; Purcal et al., 2011). Entre estas nuevas políticas destacan los sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil (Yoshikawa et al., 2018). Estos se definen como

el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer

los derechos de los niños y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia (Morlachetti, 2013, p. 12).

La característica que distingue a estos sistemas es la colaboración que el Estado debe establecer entre múltiples programas y servicios destinados a la infancia de modo de promover y proteger el desarrollo infantil a través del apoyo a las familias y comunidades (Rajpal et al., 2020).

En el diseño e implementación de los sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil se asume que la colaboración entre distintos sectores de la intervención estatal es la piedra angular de una implementación exitosa (Barnes et al., 2017; Kagan et al., 2019; Nores & Fernández, 2018). Esto se debe a que la colaboración implica aunar, combinar y coordinar recursos de diversos actores con la finalidad de cumplir objetivos comunes, resolver problemas complejos y mejorar la provisión de servicios (Bricker et al., 2022). Ejemplos de lo anterior es la adopción de este tipo de sistemas en el abordaje de problemas complejos tales como el maltrato infantil (Okato et al., 2020), la salud mental infantil (He et al., 2015), o el desarrollo infantil integral (Richter et al., 2016).

Según algunos autores (Horwath & Morrison, 2007), la colaboración a la que se hace referencia no corresponde a un constructo estático en la implementación de estos sistemas, sino que más bien representa un continuo que va desde una colaboración de baja intensidad (ej.: derivaciones; ausencia de acuerdos formales; intervención con grupos-objetivo diferenciados; toma de decisiones independiente), hasta una colaboración de alta intensidad (ej.: acuerdo formal; objetivos y grupo objetivo compartidos; toma de decisiones conjunta). Una colaboración de mayor intensidad permite alcanzar la *integración de los sistemas* (Browne et al., 2004), y así obtener un impacto mayor en niños y niñas que reciben los programas y servicios implementados por estos sistemas (Darlington et al., 2004), particularmente para aquellas familias en situación

de vulnerabilidad extrema (Wessells, 2015). Al contrario, cuando la colaboración es de baja intensidad, la *fragmentación al interior del sistema* es mayor, la calidad de la implementación de estos sistemas se ve mermada, disminuye el acceso a programas y servicios, y se producen escasos efectos en los niños, niñas y sus familias (Oliver et al., 2010). Esto es particularmente cierto para aquellos niños y niñas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad (Britto et al., 2018), ya que la intensidad de la colaboración que la implementación de estos sistemas exige es directamente proporcional a la complejidad de los problemas que enfrentan las familias (Winkworth & White, 2011).

La literatura científica ha puesto el foco en los beneficios asociados al logro de una colaboración de alta intensidad (Colvin, 2017). En coherencia con este énfasis, los estudios en esta materia se han concentrado en aspectos como los factores que influyen en la colaboración (Cooper et al., 2016), los procesos de colaboración (Sedgwick, 2017), y en el impacto positivo de la colaboración en los usuarios de estos sistemas (Okeyo et al., 2020).

Pese a la relevancia que ha adquirido la colaboración para el gobierno en red, diversos estudios apuntan que la intensidad que la colaboración debe alcanzar para lograr una implementación exitosa de los sistemas de apoyo al desarrollo infantil es difícil de conseguir (Bilodeau et al., 2018). Uno de los principales factores que explicaría estas dificultades corresponde a los conflictos entre los actores involucrados en la implementación de estos sistemas (Beeman et al., 1999; Byles, 1985; Scott, 1997; Scott, 2005).

Los Conflictos en Sistemas de Apoyo al Desarrollo Infantil

Tal como se señaló anteriormente, la colaboración ha sido el objeto privilegiado en la evaluación de sistemas de programas y servicios en infancia. Aun cuando este foco se justifica teóricamente, nuestra experiencia en el campo de la

evaluación de programas nos ha indicado que los conflictos entre los actores involucrados preceden y en muchos casos determinan la colaboración entre ellos (Quiroz et al. 2016; Quiroz et al., 2017a; Quiroz et al., 2017b; Quiroz et al., 2022). Esta observación ha sido refrendada en el creciente corpus de literatura científica que examina los conflictos en programas y sistemas en el campo de la infancia. En uno de los primeros estudios disponibles, Scott (1997), identifica tres fuentes de conflicto entre organizaciones que trabajan en la protección infantil frente al abuso: la no aceptación de derivaciones de una organización a otra, divergencias en las formas de intervención aplicadas, y traslape de roles. En 1999, Beeman et al. examinan la colaboración entre servicios entregados a mujeres víctimas de violencia doméstica y servicios destinados a niños y niñas víctimas de abuso que pertenecen a las mismas familias. Este estudio indica que el principal conflicto entre ambos radica en las diferentes filosofías que guían sus prácticas profesionales, ya que una está centrada en niños y niñas, mientras que la otra está centrada en la mujer. Darlington et al. (2004), investigaron la colaboración establecida entre servicios de protección infantil y servicios de salud mental, relevando que los conflictos entre ambos giraban en torno a objetivos, perspectivas y diagnósticos que competían entre sí. Mas recientemente, Simpson et al. (2016), al analizar la integración de servicios en infancia identifican las diferencias en términos de identidades profesionales como la fuente central de conflictos frente a la colaboración. Tal como esta evidencia sugiere, es necesario considerar los conflictos entre los actores involucrados en la implementación de estos sistemas como una variable relevante para explicar la ocurrencia o no de la colaboración entre ellos. El modelo que presentamos a continuación avanza en esta dirección.

Antecedentes para la Construcción de un Modelo de Colaboración y Conflicto

Una primera versión de este modelo fue construida en base a trabajos empíricos y teóricos anteriores del autor (Quiroz et al., 2017a; Quiroz et al., 2017b; Quiroz & Fernández de Rota, 2020). En estos estudios se examinaron las prácticas de colaboración entre dos equipos profesionales pertenecientes a un jardín infantil y a servicios de protección a la infancia que atendían a una población común. Padres que habían sido notificados por presunción de abuso o maltrato infantil, ocupaban los servicios del jardín infantil para dejar a sus hijos mientras participaban en talleres dictados como medida de protección. Desde la perspectiva de los profesionales, la colaboración entre los equipos de ambas instituciones estaba marcada por una profunda inequidad a nivel de la gestión interorganizacional que se traducía en que el aporte financiero de la organización perteneciente a la red de servicios de protección de la infancia era muy inferior al aporte del jardín infantil. Ahora bien, desde el punto de vista de la colaboración a nivel del terreno, los profesionales declaraban ser parte de una colaboración percibida como igualitaria. Los resultados fueron distintos al examinar la colaboración desde el punto de vista de las prácticas de los profesionales. Para esto, se hizo un análisis longitudinal de la forma en que ambos equipos enfrentaron un conflicto interno suscitado por la propagación de un contagio de pediculosis en el jardín infantil. La técnica principal de producción de datos fue la observación directa, acompañada de entrevistas individuales para triangular las observaciones. Los análisis revelaron que en el transcurso de este conflicto se produjo una transformación de los patrones de colaboración entre ambos equipos de uno regular a uno emergente. Por una parte, el patrón regular y predominante de colaboración consistía en prácticas de colaboración de baja intensidad como compartir ciertas informaciones sobre las familias de manera informal. La figura 1 presenta este patrón de interacciones:

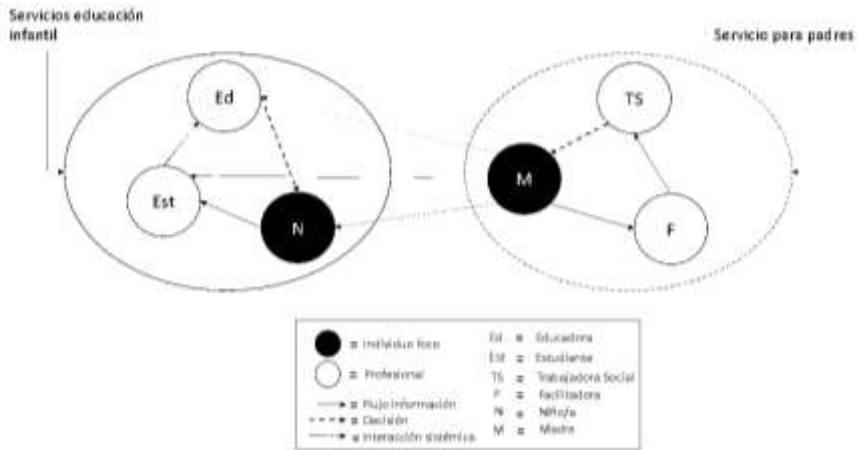


Figura 1 - Patrón regular de colaboración de baja intensidad

Por otra parte, se identificó un patrón emergente de colaboración consistente en prácticas de colaboración de alta intensidad como definir conjuntamente el problema de intervención. Se propuso la hipótesis según la cual la transformación del patrón de prácticas de colaboración entre los profesionales ocurrió debido a la resolución del conflicto que surgió entre ellos. La figura 2 presenta este patrón de interacciones:

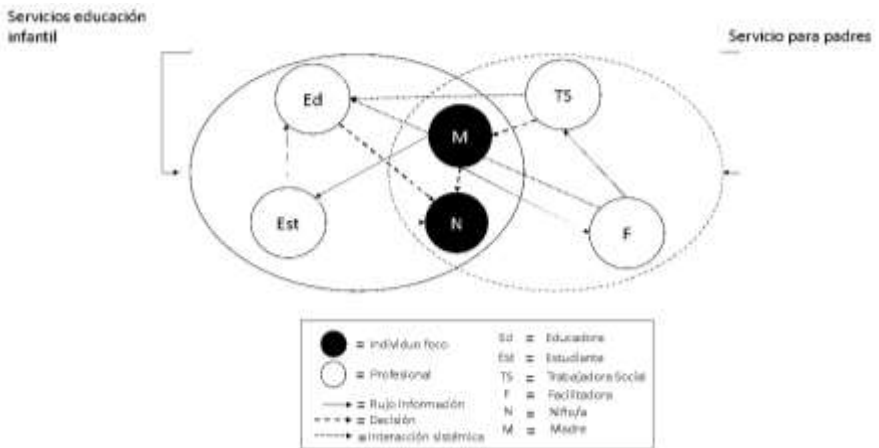


Figura 2 - Patrón regular de colaboración de alta intensidad

Pasos hacia un Modelo Multinivel de Colaboración y Conflicto

Posteriormente, se revisó la literatura para refinar esta interpretación y desarrollar un modelo multinivel de análisis útil para examinar sistemas de programas. La búsqueda mostró que diversos modelos de análisis multinivel o ecológico han sido desarrollados para examinar la implementación de programas y sistemas en infancia (Williams & Beidas, 2019). Entre estos modelos se encuentran el modelo ecológico para una implementación exitosa (Durlak & DuPre, 2008), el modelo consolidado para la investigación en implementación (Damschroder et al., 2009), y el modelo de factores globales que afectan la implementación de servicios públicos (Aarons et al., 2011). Las principales ventajas de estos modelos se encuentran el hecho que permiten identificar un conjunto de factores organizados jerárquicamente, los cuales ejercen una influencia en la implementación de estos sistemas en niveles como el individual, organizacional y estructural (Chaudoir et al., 2013), y así hipotetizar una relación entre los procesos de implementación y el impacto de estos en el grupo objetivo (Durlak & DuPre, 2008). Estos modelos habían sido objeto de críticas respecto a su falta de validación empírica (Franks & Schroeder, 2013), y al foco puesto en factores a nivel individual que inciden en la implementación de estos sistemas en detrimento de factores presentes en otros niveles (ej.: organizacional). Adicionalmente, estos modelos no incorporaban el conflicto como una variable relevante para entender el éxito o fracaso en la colaboración. En base a estos nuevos conocimientos, se elaboró una nueva versión de modelo multinivel de análisis de procesos de conflicto-colaboración en la implementación de sistemas de programas en infancia como la muestra la figura 3:

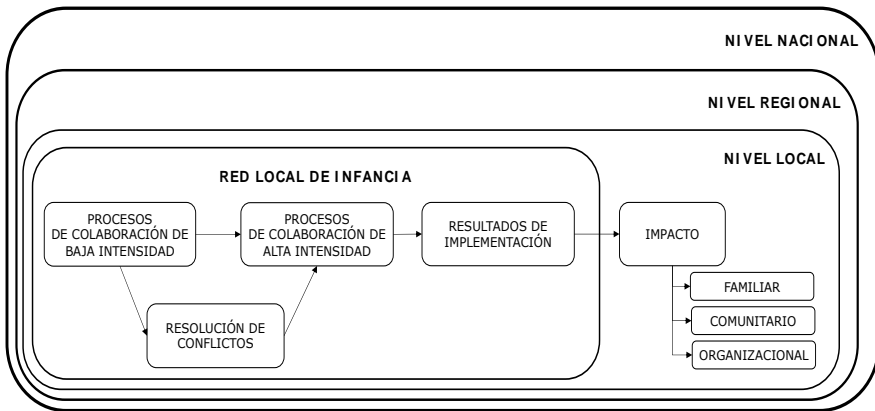


Figura 3- *Nuevo modelo multinivel de análisis de procesos de conflicto-colaboración*

Este modelo fue utilizado para examinar los procesos de colaboración durante la implementación del subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (Quiroz et al., 2022). Al entrevistar a profesionales pertenecientes a los distintos niveles de administración de la estructura del Estado se ha logrado identificar un conjunto de conflictos que afectaban la implementación del subsistema. Entre estos se encuentran la informalidad de los acuerdos interministeriales a nivel nacional, el flujo interrumpido de recursos desde el nivel nacional al local, y las inmanejables presiones ejercidas por el nivel local hacia el nivel regional. Un análisis fino de estos conflictos nos llevó a hipotetizar que se trataba de conflictos sistémicos que conectaban los niveles nacional, regional y local de implementación de los programas del sistema, conduciendo a resultados negativos de implementación. La figura 4 presenta esta nueva versión del modelo:

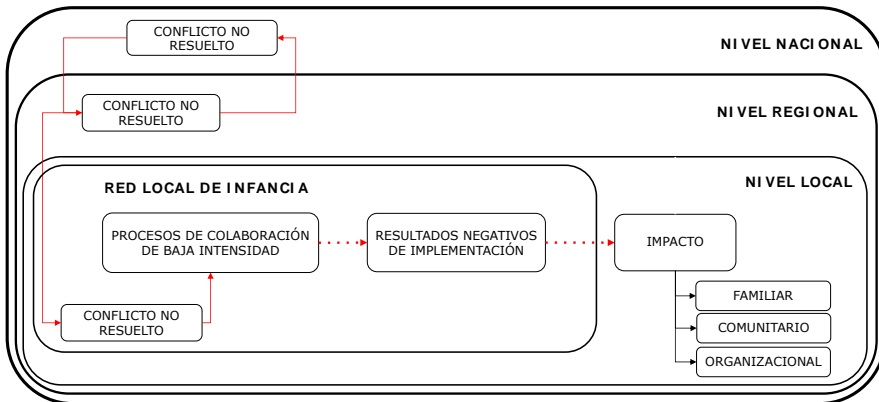


Figura 4 - Conflictos sistémicos que conectan los niveles nacional, regional y local

Este modelo destaca el hecho que los conflictos identificados se manifiestan a nivel interorganizacional, es decir, atañen a los acuerdos establecidos entre las organizaciones sectoriales involucradas en los niveles central, regional y local de implementación del sistema examinado. Más específicamente, según los propios profesionales la dimensión más relevante de estos acuerdos corresponde a la formalidad/informalidad con la que operan al interior del subsistema. Por ejemplo, el conflicto clave a nivel ministerial es la informalidad en la que ha permanecido la colaboración del Ministerio de Educación durante estos casi 15 años de implementación del sistema. Esta informalidad es contrastada con el acuerdo formal que regula la colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social y Familia con el Ministerio de Salud (MIDESO). Lo mismo ocurre con los convenios de transferencia de recursos, instrumentos administrativos utilizados por el MIDESO para definir la naturaleza de la colaboración entre MIDESO y Municipalidades en aspectos críticos como recursos económicos, orientaciones técnicas, entre otros. Pese a la preponderancia otorgada a la formalidad de los acuerdos por las organizaciones involucradas, múltiples autores destacan

la relevancia de la informalidad en los sistemas sociales (Mica et al., 2015). En efecto, las prácticas informales desplegadas por los profesionales tanto al interior como alrededor de los acuerdos formales constituyen una dimensión imprescindible para comprender estos sistemas. En este punto, es necesario considerar la lógica con la cual fue diseñado y ha sido implementado este sistema. Tal como lo plantea explícitamente el MIDESO, que es el ministerio responsable de la coordinación del sistema, la gestión tiene una forma de pirámide invertida (MIDESO, 2015). Esto significa que los niveles central y regional tienen como función apoyar la implementación del sistema a nivel local. En otras palabras, la implementación del sistema reposa sobre la colaboración alcanzada entre las organizaciones vinculadas con infancia a nivel local. ¿Qué relevancia tienen los acuerdos formales establecidos por los ministerios para esta colaboración local? ¿El examen de estos acuerdos formales agota la comprensión de las prácticas informales de colaboración a nivel local? Si nos guiamos por la teoría sociológica, la respuesta debería ser que estos acuerdos formales que provienen de la cúspide del sistema tienen una importancia relativa, toda vez que estos son desbordados por las prácticas informales de los profesionales a cargo de las organizaciones locales. Si esto fuera cierto, estaríamos enfrentados a los límites de la perspectiva interorganizacional para examinar la informalidad de la colaboración y a la necesidad de introducir otros referentes teóricos. Según Nelson (1989), los conflictos deben ser examinados considerando la interrelación entre estructura y grupo. Esta premisa nos ha conducido a la introducción de las relaciones intergrupales para entender el conflicto que ocurre entre los profesionales y no profesionales responsables de la colaboración a nivel local.

Según este modelo, el conjunto de patrones de interacción existentes entre las organizaciones involucradas en la colaboración constituyen una *red de colaboración* (Bolland & Wilson, 1994). Estas redes se componen de

subgrupos de agencias que pertenecen a sectores de intervención específicos, y en consecuencia responden a necesidades y grupos particulares (Foster-Fishman et al., 2001). Un sistema de apoyo al desarrollo infantil se encontrará estructuralmente *fragmentado* en la medida en que estos subgrupos se mantengan trabajando por separado debido a barreras interorganizacionales (ej.: filosofías; distancia geográfica; marcos legales), o se encontrará estructuralmente *integrado* en la medida en que las barreras interorganizacionales sean permeables y existan fuertes conexiones entre ellos.

La integración estructural de una red de colaboración puede ser examinada bajo un enfoque multidimensional compuesto por tres *funciones sistémicas*: planificación (ej.: plan de trabajo conjunto), administración (ej.: información compartida), y provisión de servicios (ej.: derivación de usuarios) (Foster-Fishman et al., 2001). En los sistemas tendientes a la fragmentación estructural como modo de funcionamiento, predomina la colaboración unidimensional o de baja intensidad que generalmente se limita a la provisión de servicios. En los sistemas tendientes a la integración estructural predomina la colaboración multidimensional o de alta intensidad que además de la provisión de servicios, incluye las dimensiones de administración y de planificación. Se desprende de lo anterior que el sistema debe ser capaz de transitar de una colaboración unidimensional o de baja intensidad a una colaboración multidimensional o de alta intensidad para alcanzar mayores niveles de integración. Sin embargo, el paso de una colaboración unidimensional a una multidimensional no ocurre de manera automática por el hecho de reunir a las organizaciones y servicios locales vinculados a un campo de intervención (ej.: primera infancia), sino que depende fuertemente de la forma en que los subgrupos que componen la red de colaboración enfrenten los conflictos que se presentan entre ellos al intentar adaptar la

implementación del sistema a la complejidad creciente del entorno (Quiroz et al., 2017a).

Transitar desde una colaboración unidimensional a una multidimensional para responder de forma más efectiva a usuarios que presentan múltiples necesidades requiere atravesar barreras interorganizacionales asociadas a desacuerdos de mayor alcance, como es el caso de puntos de vista distintos sobre las fuentes de financiamiento, usuarios que deben ser priorizados, entre otros (Bolland & Willson, 1994). Mirado desde otro ángulo, los sistemas tendientes a la fragmentación estructural basados en procesos de colaboración unidimensionales son más efectivos en la intervención con usuarios que presentan un número limitado de necesidades, ya que podrán responder a estas sin necesidad de alterar su patrón de colaboración con organizaciones de otros subgrupos, reduciendo con ello potenciales fuentes de conflictividad. Al contrario, una respuesta más efectiva frente a usuarios con múltiples necesidades exige alterar el patrón de colaboración con organizaciones de otros subgrupos, y de esta forma se incrementa el potencial de conflictividad.

Conclusiones

La principal conclusión de este capítulo es que los conflictos representan un aspecto crítico en la implementación de sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil. Si bien la investigación y las políticas públicas han otorgado un protagonismo más prominente a la colaboración, la evidencia sugiere que los conflictos son inherentes al desarrollo de ésta. La colaboración esperada entre niveles de la administración del Estado, sectores, programas, servicios y profesionales no se consigue automáticamente por el hecho de reunir a estos diferentes actores. La colaboración es un proceso que se encuentra inevitablemente atravesado por los conflictos que se suscitan entre los actores en el curso de la implementación de estos sistemas.

El hecho que la investigación evaluativa sobre la colaboración desatienda los conflictos puede tener consecuencias negativas para las políticas públicas en infancia. En efecto, esta omisión lleva a que persista un punto ciego que limita la contribución del conocimiento científico producido para la gestión de sistemas integrales de apoyo al desarrollo infantil. Por el contrario, la consideración del conflicto en la investigación evaluativa contribuiría a ampliar nuestra comprensión de los procesos de colaboración necesarios para alcanzar una implementación exitosa de estos complejos sistemas de programas y servicios, y de esta forma, podría alimentar la toma de decisiones de formuladores de políticas públicas y de profesionales de la primera línea.

La investigación evaluativa requiere desarrollar una conceptualización de los conflictos que sea consistente con el diseño de los sistemas integrales de protección a la infancia para poder producir conocimiento válido y útil sobre ellos. El modelo multinivel de conflicto y colaboración ha sido construido inductivamente para avanzar en esta dirección. Bajo una óptica de procesos, este modelo busca comprender cómo se interrelacionan prácticas de colaboración y conflicto para producir resultados de implementación e impacto en niños, niñas, familias y comunidades.

Referencias

- Aarons, G., Hurlburt, M. & Horwitz, S. (2011). Advancing a conceptual model of evidence-based practice implementation in public service sectors. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 38(1), 4-23. <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0327-7>
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

- Barnes, M., Bodin, O., Guerrero, A., McAllister, R., Alexander, S. & Robins, G. (2017). The social structural foundations of adaptation and transformation in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 22(4). <https://doi.org/10.5751/ES-09769-220416>
- Beeman, S. K., Hagemester, A. K. & Edleson, J. L. (1999). Child protection and battered women's services: from conflict to collaboration. *Child Maltreatment*, 4(2), 116-126. <https://doi.org/10.1177%2F1077559599004002004>
- Bilodeau, A., Laurin, I., Giguère, N. & Potvin, L. (2018). Understanding the challenges of intersectoral action in public health through a case study of early childhood programmes and services. *Critical Public Health*, 28(2), 225-236. <https://doi.org/10.1080/09581596.2017.1343934>
- Bogason, P. (2006). Networks and bargaining in policy analysis. In B. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public policy* (97-114). SAGE Publications.
- Bolland, J. M. & Wilson, J. V. (1994). Three faces of integrative coordination: a model of interorganizational relations in community-based health and human services. *Health Services Research*, 29(3), 341-366.
- Boo, F., Mateus, M., Sorio, R., Garibotto, G. & Berón, C. (2018). Developing a system of protection for young children in uruguay. *ZERO TO THREE*, 38(4), 51-54.
- Boydell, L. (2015). *A review of effectiveness of interagency collaboration at the early intervention stage*. Centre for Effective Services.
- Bricker, D. D., Felimban, H. S., Lin, F. Y., Stegenga, S. M. & Storie, S. O. (2022). A proposed framework for enhancing collaboration in early intervention/early childhood special education. *Topics in Early Childhood Special Education*, 41(4), 240-252. <https://doi.org/10.1177%2F0271121419890683>

- Britto, P., Singh, M., Dua, T., Kaur, R. & Yousafzai, A. (2018). What implementation evidence matters: scaling-up nurturing interventions that promote early childhood development. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1419(1), 5-16. <https://doi.org/10.1111/nyas.13720>
- Brown, K. & White, K. (2006). *Exploring the evidence base for Integrated Children's Services*. Scottish Executive Education Department.
- Browne, G., Roberts, J., Gafni, A., Byrne, C., Kertyzia, J. & Loney, P. (2004). Conceptualizing and validating the human services integration measure. *International Journal of Integrated Care*, 4(2), 1-9. <https://doi.org/10.5334/ijic.98>
- Byles, J. A. (1985). Problems in interagency collaboration: lessons from a project that failed. *Child Abuse & Neglect*, 9(4), 549-554. [https://doi.org/10.1016/0145-2134\(85\)90065-1](https://doi.org/10.1016/0145-2134(85)90065-1)
- Canavan, J., Coen, L., Dolan, P. & Whyte, L. (2009). Privileging practice: facing the challenge of integrated working for outcomes for children. *Children & Society*, 23(5), 377-388. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2009.00230.x>
- Cecchini, S., Filgueira, F. & Rob, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. CEPAL.
- Chaudoir, S. R., Dugan, A. G. & Barr, C. H. (2013). Measuring factors affecting implementation of health innovations: a systematic review of structural, organizational, provider, patient, and innovation level measures. *Implementation Science*, 8(1), 8-22. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-8-22>
- Colvin, M. L. (2017). Mapping the inter-organizational landscape of child maltreatment prevention and service

- delivery: A network analysis. *Children and Youth Services Review*, 73, 352-359.
<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.01.003>
- Cooper, M., Evans, Y. & Pybis, J. (2016). Interagency collaboration in children and young people's mental health: a systematic review of outcomes, facilitating factors and inhibiting factors. *Child: Care, Health and Development*, 42(3), 325-342.
<https://doi.org/10.1111/cch.12322>
- Corral, N. O., López, M. L., Armenta, M. F. & Grietens, H. (2020). Child protection in Mexico: a review of policy, system structure and current challenges. *Children and Youth Services Review*, 112, 1-9.
<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.104878>
- Damschroder, L. J., Aron, D. C., Keith, R. E., Kirsh, S. R., Alexander, J. A. & Lowery, J. C. (2009). Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science. *Implementation Science*, 4(50), 1-15. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50>
- Darlington, Y., Feeney, J. & Rixon, K. (2004). Complexity, conflict and uncertainty: issues in collaboration between child protection and mental health services. *Children and Youth Services Review*, 26(12), 1175-1192.
<https://psycnet.apa.org/doi/10.1016/j.childyouth.2004.08.009>
- Durlak, J. A. & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: a review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41(3-4), 327-350.
<https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>

- Easen, P., Atkins, M. & Dyson, A. (2000). Inter-professional collaboration and conceptualisations of practice. *Children & Society*, 14(5), 355-367. <https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2000.tb00190.x>
- Foster-Fishman, P. G., Salem, D. A., Allen, N. A. & Fahrback, K. (2001). Facilitating interorganizational collaboration: the contributions of interorganizational alliances. *American Journal of Community Psychology*, 29(6), 875-905. <https://doi.org/10.1023/A:1012915631956>
- Franks, R. & Schroeder, J. (2013). Implementation science: what do we know and where do we go from here. In T. Halle, A. Metz & I. Martinez-Beck (Eds.), *Applying implementation science in early childhood programs and systems* (5-20). Paul H. Brookes Company.
- He, A., Lim, C., Lecklitner, G., Olson, A. & Traube, D. (2015). Interagency collaboration and identifying mental health needs in child welfare: findings from Los Angeles County. *Children and Youth Services Review*, 53, 39-43. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2015.03.013>
- Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: how far does standard evaluation vocabulary take us? *Evaluation*, 18(1), 27-46. <https://doi.org/10.1177%2F1356389011431021>
- Horwath, J. & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients. *Child Abuse and Neglect*, 31(1), 55-69.
- Hudson, J. R. (2006). User outcomes and children's services reforms: ambiguity and conflict in the policy implementation process. *Social Policy and Society*, 5(2), 227-236. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2006.01.007>
- Kagan, S., Landsberg, E., Bull, R. & Roth, J. (2019). Comprehensive services, funding, and governance. In

- S. Kagan (Ed.), *The early advantage 2: building systems that work for young children: international insights from innovative early childhood systems* (Vol. 2, 50-93). Teachers College Press.
- Kenis, P. & Provan, K. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x>
- Melkers, J. & Willoughby, K. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x>
- Metz, A., Naom, S., Halle, T. & Bartley, L. (2015). *An integrated stage-based framework for implementation of early childhood programs and systems*. OPRE Research Brief.
- Mica, A., Winczorek, J., & Wiśniewski, R. (2015). *Sociologies of formality and informality*. Frankfurt: Peter Lang.
- MIDESO (2015). ¿Qué es Chile Crece Contigo? Gobierno de Chile, Sistema de Protección Integral a la Infancia. Santiago, Chile.
- Morlchetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Mubangizi, B. C. & Nhlabathi, Z. F. (2013). Network governance for service delivery: lessons from South Africa and Uganda. *Journal of Public Administration*, 48(si-1), 777-795.
- Nelson, R. E. (1989). The strength of strong ties: Social networks and intergroup conflict in organizations. *Academy of Management Journal*, 32(2), 377-401. <https://doi.org/10.5465/256367>

- Nichols, S. & Jurvansuu, S. (2008). Partnership in integrated early childhood services: an analysis of policy framings in education and human services. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 9(2), 117-130. <https://doi.org/10.2304%2Fciec.2008.9.2.118>
- Nores, M. & Fernández, C. (2018). Building capacity in health and education systems to deliver interventions that strengthen early child development. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1419(1), 57-73. <https://doi.org/10.1111/nyas.13682>
- Nyholm, I. & Haveri, A. (2009). Between government and governance—local solutions for reconciling representative government and network governance. *Local Government Studies*, 35(1), 109-124. <https://doi.org/10.1080/03003930802574516>
- Okato, A., Hashimoto, T., Tanaka, M., Saito, N., Endo, M., Okayama, J., Ichihara, A., Eshima, S., Handa, S., Senda, M., Sato, Y., Watanabe, H., Nakazato, M. & Iyo, M. (2020). Inter-agency collaboration factors affecting multidisciplinary workers' ability to identify child maltreatment. *BMC Research Notes*, 13(323), 1-7. <https://doi.org/10.1186/s13104-020-05162-7>
- Okeyo, I., Lehmann, U. & Schneider, H. (2020). The impact of differing frames on early stages of intersectoral collaboration: the case of the First 1000 Days Initiative in the Western Cape Province. *Health Research Policy and Systems*, 18(3), 1-14. <https://doi.org/10.1186/s12961-019-0508-0>
- Oliver, C., Mooney, A. & Statham, J. (2010) *Integrated working: a review of the evidence*. Children's Workforce Development Council.
- Podems, D. (2017). *Democratic evaluation and democracy: exploring the reality*. Information Age Publishing.

- Purcal, C., Muir, K., Patulny, R., Thomson, C. & Flaxman, S. (2011). Does partnership funding improve coordination and collaboration among early childhood services? – experiences from the Communities for Children programme. *Child & Family Social Work, 16*(4), 474-484. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2011.00766.x>
- Quiroz, R., Bigras, N., Dion, J. & Doudou, K. (2016). La production de la théorie du programme dans le cadre d'une évaluation participative : une étude de cas. *Canadian Journal of Program Evaluation, 31*(2), 137-164.
- Quiroz, R., Brunson, L. & Bigras, N. (2017a). Les perceptions des professionnels sur l'égalité et l'inégalité dans les processus de partenariat en action communautaire: une étude de cas dans le domaine de la petite enfance. *Revue Canadienne de Santé Mentale Communautaire, 36*(1): 15-40. <http://dx.doi.org/10.7870/cjcmh-2017-002>
- Quiroz, R., Brunson, L. & Bigras, N. (2017b), Transforming social regularities in a multicomponent community-based intervention: a case study of professionals' adaptability to better support parents to meet their children's needs. *American Journal of Community Psychology, 59*(3-4), 316–332. <http://dx.doi.org/10.1002/ajcp.12145>
- Quiroz, R. & Fernández, J. (2020). Base teórico-metodológica para uma avaliação com a abordagem ecológico-sistémico de intervenções comunitárias multinível. In J. Castella, K. Bones, J. Alfaro & R. Bianchi (Eds.), *Bem-estar e Saúde Comunitária: teoria, metodologia e práticas transformadoras* (97-112). Appris.
- Quiroz, R., Bigras, N. & Brunson, L. (2021). Évaluation de programme dans le domaine de la petite enfance. In J. Lehrer, N. Bigras, A. Charron & I. Laurin (Eds.), *La recherche en éducation à la petite enfance: origines,*

méthodes et applications, Les Presses de l'Université du Québec à Montréal.

- Quiroz-Saavedra, R., Alfaro, J., Rodríguez-Rivas, M. E., & Lastra, V. (2022). The Intersectoral Cascade: a Case Study on Perceived Conflict in Implementing Child Development Systems. *Journal of Child and Family Studies*, 1-14.
- Rajpal, S., Joe, W., Subramanyam, M., Sankar, R., Sharma, S., Kumar, A., Kim, R. & Subramanian, S. (2020). Utilization of integrated child development services in India: programmatic insights from national family health survey, 2016. *International journal of environmental research and public health*, 17(9), 1-16. <https://doi.org/10.3390/ijerph17093197>
- Ranade, W. & Hudson, B. (2003). Conceptual issues in inter-agency collaboration. *Local Government Studies*, 29(3), 32-50. <https://doi.org/10.1080/03003930308559378>
- Richter, L., Daelmans, B., Lombardi, J., Heymann, J., Lopez, F., Behrman, J., Lu, C., Lucas, J., Stenberg, K., Gertler, P. & Darmstadt, G. (2016). Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), 103-118. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31698-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31698-1)
- Sánchez, V., Gómez, C. & Obregón, K. (2017). Sistematización de la experiencia de la estrategia De Cero a Siempre en los centros de desarrollo integral en Solita, Caquetá. *Equidad y Desarrollo*, 1(27), 213-232.
- Sandfort, J. (1999). The structural impediments to human service collaboration: examining welfare reform at the front lines. *Social Service Review*, 73(3), 314-339. <https://doi.org/10.1086/514426>

- Scott, D. (1997). Inter-agency conflict: an ethnographic study. *Child & Family Social Work*, 2(2), 73-80. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2206.1997.00048.x>
- Scott, D. (2005). Inter-organisational collaboration in family-centred practice: a framework for analysis and action. *Australian Social Work*, 58(2), 132-141. <https://doi.org/10.1111/j.1447-0748.2005.00198.x>
- Sedgwick, D. (2017). Building collaboration: examining the relationship between collaborative processes and activities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 236-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw057>
- Simpson, J., Bayley, K., Haider, S., Bardsley, J., Brown, G., Dale-Emberton, A. & Harrington-Vail, A. (2016). Developing a CPD framework in a time of organizational cultural conflict. *Organizational Studies and Innovation Review*, 2(2), 64-70.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Torres, A., Lopez, F., Parra, V., Vazquez, C., Segura-Pérez, S., Cetin, Z. & Pérez-Escamilla, R. (2018). Chile CreceContigo: implementation, results, and scaling-up lessons. *Child: Care, Health and Development*, 44(1), 4-11. <https://doi.org/10.1111/cch.12519>
- Urban, M., Cardini, A. & Flórez, R. (2018). *Future of work and education for the digital age: it takes more than a village. Effective early childhood development, education and care services require competent systems*. CARI & CIPPEC.
- Vargas-Barón, E. (2013). Building and strengthening national systems for early childhood development. In P. Britto, P. Engle & C. Super (Eds.). *Handbook of early childhood development research and its impact on global policy* (443-466). Oxford University Press.

- Wessells, M. G. (2015). Bottom-up approaches to strengthening child protection systems: placing children, families, and communities at the center. *Child Abuse & Neglect*, 43, 8-21. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2015.04.006>
- Williams, N. J. & Beidas, R. S. (2019). The state of implementation science in child psychology and psychiatry: a review and suggestions to advance the field. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 60(4), 430–450. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12960>
- Winkworth, G. & White, M. (2011). Australia's children 'safe and well'? collaborating with purpose across commonwealth family relationship and State child protection systems. *Australian Journal of Public Administration*, 70(1), 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00706.x>
- Wong, S. & Sumsion, J. (2013). Integrated early years services: a thematic literature review. *Early Years*, 33(4), 341–353. <https://doi.org/10.1080/09575146.2013.841129>
- Yoshikawa, H., Wuermli, A., Raikes, A., Kim, S. & Kabay, S. (2018). Toward high-quality early childhood development programs and policies at national scale: directions for research in global contexts. *Social Policy Report*, 31(1), 1-36. <https://doi.org/10.1002/j.2379-3988.2018.tb00091.x>
- Zúñiga, R. (2000). La evaluación comunitaria: contextos éticos y políticas. *Cuadernos de Trabajo Social*, (13), 211-230.

Psicologia, “Questão Social” e Políticas Públicas no Brasil das Desigualdades

Fernando Santana de Paiva

O Brasil e os demais países latino-americanos convivem com uma realidade marcada por profundas desigualdades sociais que são decorrentes de um processo colonizador violento e sanguinário, que apresenta ainda hoje reflexos nas esferas econômica, política e em nossos modos de vida em pleno século XXI. Nossos países foram posicionados na periferia do mundo regido sob os desígnios do modo de produção capitalista (MPC), que alimentou a sanha colonizadora como uma importante estratégia de expansão do poder político-econômico do norte global. Dentre as inúmeras mazelas que são fruto deste processo de espoliação, a pobreza e a miséria se configuram como uma grave condição que afeta a vida de um elevado número de latino-americanos. Trata-se de um problema estrutural que ao longo da história tem sido alvo de ações governamentais interventivas com diferentes perspectivas analíticas e intencionalidades políticas.

Tenho por objetivo no presente capítulo tecer algumas reflexões sobre os nossos desafios no enfrentamento às expressões da “questão social” no cotidiano das políticas públicas, com maior destaque para as ações oriundas da política de assistência social no contexto brasileiro. Inicialmente discutirei como a pobreza conforma-se como uma condição decorrente do MPC e, portanto, uma expressão da “questão social”, buscando me contrapor às perspectivas de matriz positivista e conservadora, que produzem análises e práticas que favorecem a individualização e a psicologização das mazelas sociais. Posteriormente farei alguns apontamentos sobre os possíveis impasses observados na atuação da Psicologia no enfrentamento à pobreza, na medida em que estamos inseridos em políticas sociais de teor focalizado e seletivo, fruto da ideologia neoliberal que incide

sobre a direção política do Estado brasileiro. Por fim, serão apresentadas algumas experiências de pesquisas que têm sido desenvolvidas em cenários que se interseccionam com as ações oriundas das políticas públicas, tendo como protagonistas os sujeitos, famílias e grupos sociais que vivem em condições subalternizadas em nosso país.

“Questão Social” e Pobreza no Brasil em Crises

Desde o ano de 2020 vivenciamos uma das maiores crises humanitárias e sanitárias da história. A pandemia da Covid-19, além de ser responsável pela morte de milhares de brasileiras e brasileiros, contribuiu para explicitar as mazelas sociais que conformam o nosso cotidiano. No momento da escrita do presente texto, início de abril de 2022, o Brasil já contabilizava aproximadamente 660 mil mortes em decorrência do novo coronavírus, em um cenário de elevado número de desempregados/as, de inflação descontrolada e do aumento da pobreza e da insegurança alimentar entre um contingente expressivo da nossa população.

A alta letalidade do vírus, sua adaptabilidade e efetiva capacidade de contaminação somou-se à gestão desastrosa do governo federal, capitaneada por Jair Messias Bolsonaro e pelos Ministros da Saúde, Eduardo Pazuelo e Marcelo Queiroga, que orquestraram uma funesta valsa da morte regada a negacionismo e conveniência política. Indubitavelmente a gestão política da Covid-19 foi incapaz de direcionar as ações necessárias para o enfrentamento deste tsunami que se abateu sobre nós e será lembrada como um dos capítulos mais nefastos da incompetência e descaso com a vida das brasileiras e brasileiros de nossa história recente.

A despeito desta sanha necropolítica que acomete os homens e mulheres que atualmente governam nosso país, e que é parte do devir histórico brasileiro em sua face elitista, racista e autoritária, é fundamental ressaltarmos a resistência e a capacidade de produção de respostas advindas

de setores oriundos das políticas públicas e da sociedade civil. O trabalho realizado no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), dos Centros de Pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Butantã e as ações provenientes das Universidades Públicas brasileiras, são uma amostra da potência organizativa que ainda resiste em nosso país. Cumpre salientar também a atuação de setores da mídia alternativa e parte dos aparatos hegemônicos de informação, que têm prestado um serviço importante de informação em saúde, além dos movimentos que emergiram das camadas populares que desenvolveram estratégias de organização coletiva para o enfrentamento desta catástrofe.

Sabemos que a pandemia da Covid-19 não afetou igualmente a todas e todos. Como evidenciado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Instituto Brasileiro de Geografia e estatística [IBGE], 2020), pessoas pobres, sem estudo, pretas e pardas, além de terem maior probabilidade de serem infectadas, também sentiram com maior severidade os impactos econômicos da pandemia até o momento. Relatórios da Oxfam Brasil (2020), e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe [CEPAL] (2020), já alertavam para a importância de se considerar um cenário mundial de pós pandemia marcado pelo agravamento das desigualdades sociais, com um grande número de pessoas sobrevivendo em condições de pobreza, submetidas a uma série de violências, sem garantias mínimas de acesso a serviços socioassistenciais, somadas à falta de saneamento e moradias precárias.

Em seu último relatório a Oxfam Brasil (2022) afirma que “a pandemia se alimenta da desigualdade (p.24)”: as fortunas bilionárias cresceram mais desde o início da pandemia do que nos últimos 14 anos, de modo que a riqueza dos 10 homens mais ricos dobrou, enquanto a renda de 99% da humanidade teve piora, devido à Covid-19, estimando-se que mais de 163 milhões de pessoas vivem na pobreza com menos de US\$ 5,50 por dia. Frente a este escárnio, as

mulheres têm sido apontadas como um dos grupos que têm sofrido de maneira mais severa esses impactos econômicos. Como dolorosa ilustração desta crise, em 18 de outubro de 2021³⁸, a imagem de mulheres negras recolhendo comida de um caminhão de lixo na cidade de Fortaleza, Ceará, causou incômodo! Uma situação que é tristemente rotineira na cena urbana brasileira -, pessoas vivendo em situações de extrema miserabilidade e das sobras-, saiu de certo anonimato ao se propagar pelas redes sociais, provocando algum nível de debate público para uma situação que é estrutural: a pobreza e as condições precárias de vida de boa parte da população brasileira, que majoritariamente são alvo das políticas públicas.

A despeito de uma perplexidade momentânea que uma cena tem o poder de provocar, em razão de nossas raízes históricas, as desigualdades sociais e a pobreza são compreendidas por boa parte do pensamento social brasileiro como algo natural, como aquilo que conforma nossa paisagem, e que pode nos levar a certo sentimento de habituação e normalização. Parece existir entre nós uma síndrome de Gabriela, que nos convoca a pensarmos: *eu nasci assim, eu cresci assim, eu sou mesmo assim, vou ser sempre assim!* Importante ressaltar que o “eu” aqui deve ser lido como uma síntese de uma produção sociocultural, que favorece um processo de economia do pensamento, e uma tentativa de nos tornar reféns e coniventes de uma história que parece não ser possível de mudar pela via da ação coletiva. A partir do nosso processo de socialização, no âmbito da sociedade capitalista, com forte propensão à automatização e reificação das experiências humanas, corremos o risco de normalizar as expressões da “questão social” que, em verdade, tem cheiro,

³⁸ Para leitura na íntegra da reportagem acesse: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/pessoas-procuram-comida-em-caminhao-de-lixo-em-fortaleza-veja-video.shtml>

sentimentos, classe, cor, raça, gênero e territórios. Por conseguinte, não há nada de habitual naquilo que é social e historicamente produzido.

Mas, o que vem a ser “questão social”? Segundo Netto (2001), essa expressão surgiu por volta da terceira década do século XIX na Europa como forma de explicar o fenômeno do pauperismo, que assolou a grande massa dos trabalhadores com o processo de industrialização que se deu a partir da instauração do capitalismo à época, trazendo uma condição de pobreza generalizada, ao mesmo tempo em que a capacidade de produção de riquezas aumentava. Na tradição marxista, a “questão social” é compreendida a partir de elementos sócio-históricos, políticos e econômicos, apontando para diferentes manifestações e expressões das desigualdades sociais produzidas pelos diferentes estágios e pela própria exploração estrutural do capitalismo.

Netto (2001) ainda salienta que o desenvolvimento do capitalismo, como forma de produção e reprodução social, está diretamente relacionado ao acúmulo de riqueza por parte da classe detentora dos meios de produção, em decorrência da exploração do trabalho dos sujeitos oriundos das classes subalternizadas. Neste sentido, a crescente pauperização da classe trabalhadora fez emergir a denominada “questão social”, que é parte do próprio movimento do capitalismo que produz de maneira direta a pobreza na razão direta que criou as condições de geração de riqueza e desenvolvimento.

A “questão social” no âmbito do MPC representa uma situação inédita na história da humanidade, na medida em que pela primeira vez a miséria e a pobreza não seriam resultado da carência de recursos econômicos para sua supressão, mas justamente seriam decorrentes do acúmulo de bens e riquezas produzidos a partir de um determinado modo de produção econômica. Em síntese, a fome e a carência alimentar, além das condições adversas de moradia caminham *pari passu* e de maneira ambivalente ao desenvolvimento tecnológico nunca vivenciado no planeta que

se expressa, por exemplo, nas inovações no campo biomédico, com a produção de medicamentos inacessíveis a boa parte da população. Ou ainda na produção de equipamentos na esfera computacional e de telecomunicações que forjam um verdadeiro *apartheid* entre aqueles/as que desejam e conseguem consumir tais aparatos, que são símbolos deste mundo “integrado” e “sem limites”, e aqueles/as que mesmo não tendo acesso, serão estimulados/as a reforçar a boa e velha prática da mais valia e endividando-se, mas, ilusoriamente, assegurando um sentimento de maior integração em um mundo cada vez mais abissal.

Seguindo, trata-se, portanto, de um fenômeno (“questão social”) que é produto estrutural do MPC, extrativista, racista e patriarcal. Conforme Marx (2001) já nos ensinara, o crescimento das taxas de riqueza não derivará necessariamente em maior distribuição, mas em maior acumulação de capital. No capitalismo, a maior riqueza produzida significa maior apropriação privada, e não maior socialização da mesma. Por conseguinte, a acumulação de riqueza por setores da elite financeira e comercial é complementada pela pauperização (absoluta ou relativa) dos/as trabalhadores/as.

Nesta toada, Iamamoto (2001) considera que falar em “questão social” é justamente compreender a expressão de um conjunto de desigualdades sociais que conformam o cenário social sob o manto do MPC. Inaugura-se com o advento desta “questão social” no MPC um modo de vida que gesta o binômio riqueza e pobreza a partir de uma norma que sedimenta os princípios necessários ao desenvolvimento do capitalismo. E, assim, tem-se um movimento econômico, mas também sociocultural que busca reger as relações sociais e a nossa gramática subjetiva. Ou seja, como dissera Marx, não se cria uma mercadoria para o sujeito, mas um sujeito para a mercadoria. Entretanto, há que ressaltar que esta engenharia socioeconômica comporta uma série de contradições, ambivalências e movimentos de resistências e contestações.

Assim, a despeito da sociabilidade que nos convoca ao apassivamento e à aceitação, nós, sujeitos, não somos reféns cativos desta estrutura, a despeito de todo o movimento de captura de nossos desejos e aspirações que são empreendidos.

Não à toa, inúmeras críticas a esse modelo de vida social e econômico têm surgido ao longo do último século, apontando explicitamente como a manutenção do capitalismo pode significar a extinção do próprio ser humano e também da natureza. Produzir outros modos de vida que estejam para além do capitalismo tem sido um ponto central de reflexão e proposição política de distintos sujeitos políticos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e partidos políticos de diferentes países do globo, e, em especial dentre aqueles situados no sul global. O economista equatoriano Alberto Acosta (2011) é enfático ao afirmar que é imperioso que possamos superar a herança desenvolvimentista que, em nome do capital, condena à morte homens, mulheres, crianças, plantas, rios, animais e o próprio planeta. Em suas palavras:

O funcionamento do sistema mundial contemporâneo é “mau desenvolvedor”. ... É fácil entender por que: é um sistema baseado na eficiência, que tenta maximizar os resultados, reduzir custos e acumular capital incessantemente ... Se “vale tudo”, o problema não é dos jogadores, mas das próprias regras do jogo. Em outras palavras, o sistema mundial está mal desenvolvido graças à sua própria lógica. E é à essa lógica que devemos dirigir as atenções (p. 51).

Cumpramos também registrar que o debate em torno da “questão social” pode ser realizado a partir de diferentes lentes analíticas, presentes no vasto campo da teoria social. A este respeito, Montaño (2012) salienta que fora adotado um pensamento de cunho positivista na esfera científica e conservador no âmbito político que culminou na separação ideológica entre as esferas do econômico e do social, levando a crer que existem “questões sociais” que não estabelecem nenhuma relação com os fundamentos econômicos oriundos do

MPC. A “questão social” e suas expressões - como a miséria, pobreza, violências e todas as desigualdades sociais - ganham no ideário conservador uma autonomia de determinação, culminando na responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos. “A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem” (Montaño, 2012, p. 272).

Ademais, ao longo das últimas décadas do século XX, em decorrência da crise estrutural do capitalismo no mundo e da aplicação da agenda neoliberal, ganhou força um conjunto de leituras e políticas públicas que se dedicaram a transmutar a “questão social” em processos de “exclusão social”, que seriam explicados pelas metamorfoses oriundas do mundo do trabalho, que acarretaram em um rompimento na solidariedade e na coesão social (Pastorini, 2007). Se pensarmos na realidade brasileira sob a lente da denominada exclusão, corremos o risco de alimentar uma análise conservadora que se nega a considerar as raízes econômicas, históricas e socioculturais que conformaram a paisagem nacional em sua faceta desigual e opressora.

Em diálogo com José de Souza Martins (2002) e Bader Sawaia (2006), considero que adotar de maneira acrítica a noção de exclusão como substituta à “questão social”, pode nos levar a produzir análises e intervenções que não tenham como propósito a superação do MPC, ao passo que, em verdade, fortaleceremos equivocadamente ações e políticas de inclusão perversa de sujeitos oriundos das classes subalternizadas no sistema de exploração e opressão em marcha. Nos dizeres de Sawaia (2006), é preciso perdermos a ingenuidade quando tratamos de exclusão, posto que se trata de mais uma das “estratégias históricas de manutenção da ordem social, isto é, no movimento de reconstituição sem cessar de formas de desigualdade, como o processo de mercantilização das coisas e dos homens e o de concentração de riquezas” (p. 108).

Ardilosamente, face à necessidade de se explicar a realidade pela via da mistificação das raízes históricas dos problemas, o pensamento conservador e serviçal à ordem social vigente, - que se vale das técnicas e conceitos oriundos de disciplinas científicas como a Psicologia -, pode contribuir para uma acentuada individualização da pobreza e das mazelas sociais oriundas dos processos socioeconômicos, na medida em que se retira seu carácter político, histórico e dialético (Santos, 2012). E sendo assim, segundo Montaño (2012), a pobreza no pensamento liberal-burguês que se expressa nos conhecimentos científicos produzidos tem sido compreendida a partir de preceitos estreitamente conservadores, tais como: a) déficit educativo (falta de conhecimento das leis “naturais” do mercado e de como agir dentro dele); b) problema de planejamento (incapacidade de planejamento orçamentário familiar); c) problemas de ordem moral e comportamental (mal-gasto de recursos, tendência ao ócio, alcoolismo, vadiagem etc.).

Em relação a este último aspecto, Siqueira (2014) avalia como a ideia sobre a pobreza é construída atrelada a uma concepção de disfunção e desvio de certa normatividade que coloca em risco a própria sociedade. Paira no pensamento positivista e funcionalista a ideia de que a ordem social é em verdade um sistema integrado e estável, mesmo que sujeito a melhoras e que funcionaria como um organismo biológico que pode ser acometido por algumas patologias que devem ser curadas. Emerge, portanto, a concepção de pobreza como uma patologia, uma disfunção e desajuste dos sujeitos que delas são acometidos. Esse desajuste ou disfunção reforça o ideário conservador que entende a pobreza como uma opção social, ou mesmo uma patologia comportamental que acometeria sujeitos e grupos sociais subalternizados.

Na esteira desta reflexão, a pobreza vista como patologia e desajuste comportamental passa a ser objeto de intervenção para a busca de sua cura e a produção de um organismo saudável. Por conseguinte, o sujeito (pobre)

responsável pela sua “condição patológica e desviante” deve ser refuncionalizado e “curado”, como forma de se preservar e sustentar a normalidade do ordenamento social. De acordo com Siqueira (2014), se conformou ao longo da história um conjunto de pares dicotômicos, que de alguma maneira recobrem as possibilidades de análise sobre a pobreza e sobretudo em relação ao indivíduo pobre. Assim, noções como normalidade-anomia, ajustamento-desajuste, funcional-disfuncional, integração-desintegração e inclusão-exclusão são fortemente empregados como estratégias de leitura sobre as relações sociais que se expressam na vida das classes subalternizadas.

Mas cabe sublinhar o aspecto patológico expresso em cada um desses binômios, que conformará estratégias de enfrentamento, que ocorrerão pelas vias da “inclusão” e “integração”, através do emprego, educação, atenção sanitária/higienista, registros civis, assistência, filantropia etc.; ou pela via da reclusão e da criminalização. Assim, na medida em que a pobreza é considerada como uma disfunção, o pobre deve ser “incluído” ou “reajustado” mediante órgãos competentes: abrigos, dispositivos assistenciais e a própria educação (protege-se o indivíduo), ora é “recluído” e reprimido, mediante a criminalização e o encarceramento (protege-se a sociedade ameaçada pelo indivíduo - pobre - desajustado) (Siqueira, 2014). Essa reflexão vai na direção do que nos advertem Euzébios e Guzzo (2009), que apontam para o processo de desvalorização do sujeito-pobre, que é visto como desprovido de competências individuais para superar suas condições adversas de vida. Essas ideias e valores presentes na “ideologia da culpabilização do pobre não servem para explicar as limitações do modelo capitalista, mas para justificar a desigualdade social a partir de um suposto déficit individual” (Euzébios & Guzzo, 2009, p. 38).

A partir desta estratégia de se analisar um fenômeno não por suas causas, mas pelos seus desfechos imediatos, observamos como a pobreza será compreendida a partir de

atributos de ordem comportamentais, de atitudes e práticas indesejadas e que não possibilitam a boa e saudável integração das pessoas pobres no âmbito da sociedade capitalista. Ao longo de nossa história passada e do nosso presente vivido, o enfrentamento à pobreza, a partir deste prisma individual e comportamental em voga, apresentará algumas ações emblemáticas e contraditórias, como o apelo à filantropia e benemerência, a institucionalização em prisões, hospitais e mais recentemente a internação em comunidades terapêuticas para o tratamento de álcool e outras drogas.

Durante as últimas décadas do século XX, temos acompanhado a focalização e a seletividade de políticas assistenciais, bem como a implementação de políticas conservadoras voltadas para as famílias consideradas como fatores de risco e/ou proteção e, portanto, capazes e responsáveis pela superação ou manutenção da pobreza e da miséria que as assola. A partir desta racionalidade de cunho positivista e conservador, observamos que as causas da “questão social” e da pobreza se encontram no próprio indivíduo ou quiçá em sua família. Assim, as manifestações da “questão social” serão abordadas no espaço de quem as padece, no interior dos limites do indivíduo/família, e não como uma questão do sistema socioeconômico que as produzem (Montaño, 2012).

Psicologia, Políticas Públicas e o Enfrentamento à Pobreza: Alguns Apontamentos

Segundo Nicolau Maquiavel, é necessário aprender o caminho do inferno para dele se afastar. Partindo desta sutil advertência proferida pelo filósofo italiano nos idos do século XV, é importante termos em mente que nós, sujeitos ativos e responsáveis pela concretização da Psicologia como um campo de produção de conhecimento, devemos permanecer constantemente reflexivos sobre os efeitos políticos do nosso

trabalho na vida social. Conforme nos alerta Parker (2014), essa ressalva é importante, uma vez que historicamente a Psicologia hegemônica produziu um conjunto de saberes e técnicas alinhados aos interesses de setores que detém o poder econômico e cultural de nossas sociedades.

Ao longo de seu desenvolvimento, a Psicologia consolidou-se como um campo disciplinar que se ocupou da produção de teorias e técnicas direcionadas ao indivíduo e sua intimidade. E para ainda no ar certa pretensão assumida pela Psicologia no que se refere à avaliação e predição de comportamentos, pensamentos e emoções que geralmente causam incômodo ao ordenamento social e que dificultam o projeto de ajustamento dos indivíduos à determinada realidade. Ou seja, se algo não funciona bem, a Psicologia, em sua vertente adaptativa e funcionalista, converte-se em uma importante aliada dos mecanismos de controle e convencimento, que são essenciais para a sustentação da ordem capitalista e ultraneoliberal³⁹ em voga (Fairclough, 2001; Rose, 2008).

A este respeito, Martín-Baró (1990; 1998) já denunciara a miopia de que sofre a Psicologia no seu que fazer cotidiano junto aos diferentes sujeitos e grupos sociais. Fruto de uma concepção apolítica e neutra de Ciência, que não se propõe a enfrentar o quadro de exploração, desigualdades e pobreza que conformam nossa realidade social, os saberes e práticas

³⁹ Em razão do limite do texto, não discutirei aqui a conceituação sobre o ultraneoliberalismo, categoria que tem sido empregada como forma de se buscar dar maior precisão ao cenário atual em que estamos imersos no Brasil e nos demais países que observam um recrudescimento da agenda neoliberal em associação com uma ofensiva moral no campo dos costumes e comportamentos. Para uma ampliação deste debate sugiro a leitura de três textos escritos no portal eletrônico esquerda online (<https://esquerdaonline.com.br/>), de autoria da pesquisadora Juliana Fiuza Cislighi, intitulados: 1) Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do Capital à Crise; 2) O neoliberalismo de cooptação como resposta às resistências; 3) O ultraneoliberalismo e a política dos ressentidos.

da Psicologia moderna se configuraram como um importante sustentáculo para a produção de uma política da vida cotidiana que reforça o ideário da individualização e psicologização das expressões da “questão social”.

O enfrentamento às expressões da “questão social” e a superação da pobreza passam necessariamente pelo entendimento de sua dinâmica no bojo da sociedade capitalista. E a despeito dos limites impostos pelo MPC, as políticas públicas desempenham uma função nevrálgica no enfrentamento às desigualdades sociais e à pobreza. Ao longo das últimas décadas foram implementadas políticas sociais voltadas para os segmentos mais pobres da população brasileira, com destaque para o conjunto de ações, programas e políticas oriundos da Política Nacional de Assistência Social, que se concretiza no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁴⁰. Trata-se de uma conquista histórica de setores preocupados em garantir a prestação de ações necessárias para o enfrentamento das condições de pobreza e miserabilidade em que vivem um expressivo contingente populacional no Brasil, desde uma perspectiva de direito que suplante o histórico filantrópico e caritativo que estruturou este campo em nosso país.

Entretanto, a adoção de políticas públicas de caráter universal e de qualidade sofreram os efeitos da ideologia

⁴⁰“É com a Constituição Federal que a assistência social passou a integrar o arcabouço da Seguridade Social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência social, tendo sido alçada ao status de política social pública. Nesse período foi vetada, porém, a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) que teve seu texto aprovado na Constituição de 1988 e que concede à Assistência Social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado; assegura a universalização dos direitos; incorpora a concepção dos mínimos sociais, exigindo a construção de uma ética em sua defesa, mostrando, ao mesmo tempo, que a pobreza e a miséria não se resolvem com a concessão de benefícios; possibilita a discussão e o posicionamento em defesa de uma vida digna para todo cidadão brasileiro”. Para maior aprofundamento sugiro a leitura de Moreira (2021), e Porfírio, Souza & Backx (2001).

neoliberal que vem se conformando desde a década de 1970 no mundo e com reflexos na realidade brasileira. A racionalidade propalada pela onda neoliberal tem produzido algumas tendências que são especialmente direcionadas para os países capitalistas periféricos como o nosso, a saber: 1) aumento dos critérios para acesso às prestações sociais contributivas e aos benefícios assistenciais; 2) focalização das ações em famílias comprovadamente pobres; 3) redução do nível das prestações vinculadas à previdência social – mudanças no modo de calcular as aposentadorias, 4) aumento no tempo de contribuição; 5) estabelecimento de teto nos valores; 6) desenvolvimento de serviços privados com o incentivo governamental; 7) introdução de métodos de gestão privada no setor público; 8) transferência de atividades de proteção social para as organizações da sociedade civil e para as famílias; 9) redução ou estabilização dos salários no poder público (Boschetti, 2016).

Nesta perspectiva, ao longo das últimas décadas, e, em especial após o golpe parlamentar que destituiu a presidente Dilma Rouseff em 2016, de acordo com Silva et. al. (2017):

a sociedade civil vivencia um amplo descontrole no campo das Políticas Sociais, através do crescente aumento das diversas formas de precarização do emprego e do desemprego com saídas para o empreendedorismo, centralização dos gastos públicos em programas altamente seletivos contra a pobreza, e redução dos gastos sociais e aumento das desigualdades sociais dentre outras mazelas oriundas do atual estágio do capitalismo. ... As Políticas Sociais estão sendo sacrificadas, ainda mais seletivas, dificultando o alcance dos usuários a esses serviços. As pessoas que necessitam dos serviços públicos bem como programas de transferência de renda se deparam com sucateamento, serviços prestados de péssima qualidade, privatizações, seletividade, focalização.

Por conseguinte, o enfrentamento à pobreza tem se dado principalmente a partir da implementação de políticas de caráter focalizado e seletivo, com destaque para os programas de transferência de renda que têm sido adotados como o carro chefe da Política Nacional de Assistência Social⁴¹ no Brasil e nos demais países da América Latina. Nesta perspectiva, Duriguetto e De Souza (2021) apontam que os recursos destinados à assistência social, desde o ano de 2003, foram alocados basicamente no Programa Bolsa Família (PBF) e no Benefício de Prestação Continuada (BPC), mantendo-se uma lógica que privilegia as políticas sociais focalizadas em detrimento “da expansão e qualificação das políticas setoriais universais” (p. 13), determinando a prevalência dos ideais do Modelo Liberal Periférico no campo das políticas sociais. Desde o final de 2021, sob a gestão do governo Bolsonaro, o PBF foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, que atinge atualmente aproximadamente 17,5 milhões de famílias, com repasse mínimo de 400 reais mensais.

Ademais, tem ganhado força a concepção de gestão das expressões da “questão social” pela via da adoção de programas de treinamentos com vistas a prevenção de comportamentos de riscos individuais, como também o fortalecimento de vínculos familiares, como expresso no

⁴¹Brasil e México foram os pioneiros no desenvolvimento dos programas focalizados de transferência condicionada de renda, Bolsa Escola e Progressa, respectivamente. Concomitantemente, quase todos os países latino-americanos investiram em programas semelhantes, tais como Superémonos costarricense (2000), Bono de Desarrollo Humano equatoriano (2001), Familias en Acción na Colômbia (2001), Chile Solidário (2002), Jefes de Hogar argentino (2002), Juntos do Peru (2005), Ingreso Ciudadano no Uruguai (2005), Red Solidária em El Salvador (2005); Bono Escolar “Juancito Pinto” na Bolívia (2006), dentre outros (Machado & Paiva, 2021).

programa Famílias Fortes⁴² do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Destaca-se que “família” aqui é lida a partir de uma concepção cisheteronormativa e aquém da realidade socioeconômica vivida por maior parte das famílias provenientes das classes subalternizadas em sua ampla diversidade e formação. Em relação ao programa em tela, os principais resultados salientados têm sido “redução da agressividade e de comportamentos de isolamento social; melhora da interação entre pais e filhos; melhora no rendimento escolar e maior interesse e envolvimento dos pais na rotina escolar dos filhos e redução do abuso de substâncias” (Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 2021, p. 12). À primeira vista, tais ideias podem ser atrativas, e certamente não se deve condenar a boa convivência no seio familiar. Entretanto, em uma análise mais atenta, temos em verdade a reprodução aqui da velha fórmula de se investir no ajustamento dos sujeitos e suas famílias (via um treinamento realizado em 07 encontros), sendo que estas são vistas como as únicas responsáveis pelas mazelas sociais em que estão imersas e como um núcleo de investimento ideológico do projeto neoconservador e neofascista em marcha no Brasil e em outras partes do globo.

Em um cenário de precarização das condições de vida e das políticas sociais, com o aumento da pobreza e das taxas de desemprego, vale o diálogo com Guy Standing (2013), que contribui para entendermos como as ações ofertadas no âmbito das políticas públicas assistenciais podem reforçar o ideário adaptativo e conservador. Ele analisa a emergência do chamado precariado no cenário europeu, mas com ressonâncias em países da periferia como o Brasil. Segundo o

⁴² O referido programa pode ser lido na íntegra a partir do endereço eletrônico: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/familia/familias-fortes-1/manual-de-introducao-do-familias-fortes.pdf>

autor, este público é formado por segmentos que não conseguem trabalho ou vivem condições de empregabilidade extremamente precárias. E ao longo dos últimos anos têm sido criados cada vez mais obstáculos para que os/as trabalhadores/as tenham acesso a⁴³direitos sociais básicos, como um reflexo direto do modelo de flexibilização/precarização das relações trabalhistas e o encolhimento do Estado de Direito. Em substituição aos direitos sociais, são oferecidos programas de treinamento em habilidades sociais, desenvolvimento de capacidades cognitivas e comportamentais que visam instrumentalizar os sujeitos (pobres, subempregados e desempregados) para se inserirem de maneira mais efetiva no mercado de trabalho.

A participação nestes treinamentos é utilizada como condicionalidade para o recebimento de algum tipo de benefício por partes dos/as trabalhadores/as. Trata-se de uma pedagogia do ajustamento neoliberal, que opera pelo convencimento e amortização da vontade dos sujeitos, tendo como tarefa ideológica fazer parecer que a pobreza, o desemprego ou as condições adversas de trabalho são uma questão meramente individual, não sendo algo estrutural e, portanto, não passível de solução a partir de ações coletivas. Nesse sentido, Standing (2013) denuncia a conformação de um Estado Clínico, que se contrapõe a um Estado de Direito. Em razão da impossibilidade em assegurar trabalho e condições de vida que satisfaçam as necessidades humanas em suas

⁴³ Sugiro aos eventuais leitores e leitoras que assistam dois filmes do diretor britânico Ken Loach, a saber: *Eu, Daniel Blake* de 2016 e *Você não estava aqui*, de 2019. As duas obras exploram um pouco da condição de vida marcadas pela precarização de segmentos oriundos das classes subalternizadas inglesas em pleno século XXI. Certamente que se trata de uma realidade bastante diferente da que vivenciamos no Brasil e nos demais países latinoamericanos, mas avalio que são duas obras que possuem ricas contribuições e que podem nos ajudar a refletir sobre os efeitos nefastos da radicalização do neoliberalismo na vida das trabalhadoras e trabalhadores.

diferentes amplitudes, o Estado liberal de Direito se revela como uma espécie de Estado adaptativo e resignado.

Face a este enfrentamento ideológico à pobreza, é significativo nos questionarmos sobre as possibilidades que são construídas para que os diferentes sujeitos possam analisar e enfrentar este cenário de intensa desigualdade. Como vimos, as respostas que têm sido produzidas pela política social, com ênfase aqui na assistência social, sob o manto do Estado neoliberal, tem sido a focalização e de certa maneira a responsabilização individual ou familiar. Em certa medida, é como se os sujeitos que vivem em condições de pobreza passem a ser considerados como colaboradores do Estado e do mercado na própria gestão da miséria. A responsabilidade sobre o indivíduo é dupla, uma vez que sob a perspectiva neoliberal vigente é o indivíduo o responsável pela sua condição de vida e caberá a ele a adoção de ações que possam fazê-lo superar a estrutura que o limita. Não à toa, o discurso ideológico calcado no *ethos* da competência e da meritocracia são acionados em contraposição à construção coletiva de ações de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais. A partir deste quadro, concordo com Oliveira e Amorim (2012), ao afirmarem que:

É preciso avançar; é preciso conhecer aspectos do cotidiano das pessoas que estão fora do escopo do que a Psicologia delimitou em seus estudos. O trato à pobreza, numa vertente transformadora das condições de vida, requer mais que adaptações. Requer, primeiramente, uma ação política dos profissionais, tendo em vista a finalidade ideológica dessa ação, ser de caráter reformador ou revolucionário; requer a apropriação de saberes de outros campos e um trabalho efetivamente em parceria com outras profissões; requer a invenção de novos conhecimentos (p. 564).

Em uma conjuntura de agudo esgarçamento da política de proteção social e do alargamento da lógica de privatização no que se refere ao enfrentamento das desigualdades sociais e

da pobreza, as alternativas em curso e a serem construídas não podem ocorrer para além dos sujeitos, grupos e movimentos sociais que vivem sob tais condições. A luta pela implementação de direitos e por políticas públicas universais e de qualidade devem ocorrer mediante a participação popular, em espaços formais e informais onde as diferenças possam coexistir e nos quais as contradições e ambivalências sejam motores para a construção de outras formas de sociabilidade e na emergência de subjetividades contestatórias e criativas.

Na esteira desta reflexão, se por um lado a Psicologia pode ser incorporada como uma ferramenta de fortalecimento do ideário neoliberal, ela também tem se mostrado resistente, e pode ser capaz de contribuir na criação de alternativas concretas para a vida social. Nesse sentido, a despeito dos limites existentes e das disputas em torno dos saberes e práticas psicológicas no MPC, considero que a Psicologia pode representar um importante papel no enfrentamento às expressões da “questão social”, na medida em que fortaleçamos projetos ético-políticos que estejam afinados com a supressão das desigualdades sociais e da pobreza que assola nossos países periféricos. Experiências concretas já vêm sendo construídas a partir de trabalhos realizados em diferentes países da América Latina e em outras partes do globo, valendo-se de uma crítica às epistemologias e metodologias tradicionalmente empregadas em Psicologia e na produção da Ciência em geral.

Os trabalhos de integrantes do Grupo de Trabalho em Saúde Comunitária, da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia (ANPEPP) são bons exemplos que podem nos ajudar a materializar um pouco o argumento deste capítulo. As pesquisas orientadas pelo Professor Rafael Bianchi Silva, da Universidade Estadual de Londrina (UEL), sobre os desafios na formação profissional e as possibilidades de atuação da Psicologia no SUAS configuram-se como um exemplo concreto de trabalhos realizados em interface com as

políticas públicas e que abrem novas perspectivas para nossas ações na área (Almeida & Silva, 2021; Silva & Simcic, 2021). Além disso, os trabalhos realizados pelo Prof. Jáder Ferreira Leite, em seu grupo de pesquisa na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre o acesso às políticas públicas de comunidades rurais, quilombolas e indígenas também apresentam uma ótima direção para a construção de outros saberes e práticas que orientem nossas ações profissionais nos espaços onde nos inscrevemos (Leite et. al., 2021).

As pesquisas e ações extensionsistas desenvolvidas pelo Núcleo de Psicologia Comunitária (NUCOM), coordenado pela Prof. Verônica Moraes Ximenes da Universidade Federal do Ceará (UFC) tem sido também um parâmetro de inovação em nosso campo, a partir de ações dedicadas a compreender e intervir sobre as implicações psicossociais da pobreza na vida das classes subalternizadas (Ximenes et. al., 2016). Indubitavelmente, para além dos exemplos aqui mencionados, certamente existem outras iniciativas em curso protagonizadas por psicólogos e psicólogas de nosso continente e que devem ser fortalecidas, na medida em que almejamos consolidar novos aportes teórico-metodológicos que sejam coerentes com a realidade dos sujeitos com os quais atuamos. Ademais, temos como horizonte a produção de conhecimentos produzidos desde a realidade concreta e que possam balizar ações contra hegemônicas e orientar as práticas em campos tão importantes como as políticas públicas.

Experiências de Pesquisar-Atuar em Interface com as Políticas Públicas: Alguns Aprendizados

Ao realizarmos nossos trabalhos com sujeitos, famílias e grupos sociais que são atendidos por ações e programas oriundos das políticas públicas, estamos lidando com um conjunto de expressões da “questão social” que se materializa nas experiências singulares de cada sujeito e família

acolhidos/as, bem como nas ações coletivas que são forjadas no cotidiano vivido nas comunidades em que nos inserimos. Os trabalhos realizados nesta seara ocorrem inevitavelmente a partir do encontro, ou seja, a partir da escuta, do diálogo e da observação que se realiza no cotidiano dos serviços, das ruas, das instituições e das conversações que se produzem no dia a dia da ação. A postura dialógica e a adoção de uma ética relacional que oriente nossas ações são importantes guias para a sustentação de um trabalho que visa não somente descrever, mas transformar as condições de vida, tendo os sujeitos como figuras centrais nos processos de pesquisar-atuar na esfera das políticas públicas.

A realidade que é coproduzida no cotidiano se apresenta de diferentes maneiras para os diferentes sujeitos em relação: objetivada e repetitiva por um lado, podendo culminar em sentimentos e práticas fatalistas, resignadas e de aceitação (Heller, 2014; Martin-Baró, 1998), mas também recheada de movimentos de contestação, rebeldia e reinvenção dos modos de vida (Satriani, 1986; Yazbek, 2006). A partir dos encontros diários que ocorrem em um solo histórico específico, é possível construirmos algumas ações baseadas na/em relação com o outro, o que permite e ao mesmo tempo nos exige a capacidade de coproduzirmos uma *práxis* que seja mais concatenada com a vida social e ao mesmo tempo atentos/as para as singularidades dos sujeitos com os quais trabalhamos, em face de suas necessidades, desejos e perspectivas.

Nesta perspectiva, em pesquisa realizada por Pinto e Paiva (2021), com sujeitos que são atendidos por ações e programas do SUAS em uma cidade do Estado de Minas Gerais, foi possível identificar que tais sujeitos apresentam uma análise sobre suas condições de vida e sobre a própria política que devem ser balizadoras para orientar nossas ações nesta área. Foram ouvidas as experiências de homens e mulheres atendidos pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) tendo o intuito de compreender como eles/as percebem e enfrentam a realidade de pobreza e desigualdades

em que vivem. Verificou-se que emerge, não de maneira determinista, uma lógica fatalista que explica o conjunto de mazelas sociais e as expressões da “questão social” que os assola. Assim, a ideia que viver na pobreza é um destino traçado por Deus e que somente através desta entidade mística será possível a transformação da história, compõe parte do arsenal linguístico e subjetivo das maiorias populares que têm dificuldade de encontrar saídas políticas e coletivas no enfrentamento às adversidades da vida.

Entretanto, neste mesmo trabalho, percebeu-se também a possibilidade de contestação e criticidade que o contato com as políticas públicas pode promover. Ou seja, o fato de estarem em acompanhamento no CRAS favoreceu que tais sujeitos desenvolvessem a noção de sujeitos de direitos, além *de* produzirem também algum tipo de reflexividade sobre as dificuldades de se executar e implementar uma política pública. Nesse sentido, as ações profissionais são importantes, não apenas para repassar algum benefício para os sujeitos e suas famílias, mas promover um espaço em que seja possível a discussão sobre a realidade desigual e opressora em que vivemos. Trata-se de uma direção de trabalho extremamente importante, tendo em vista que estamos lidando com sujeitos que não são simplesmente reféns da história, mas pelo contrário, são capazes de produzir análises e movimentos reflexivos que podem apontar para a criação de outras saídas que não apenas a reprodução de um ideário místico-conservador, o qual não favorece a capacidade de criação e limita a potência de movimento que estão presentes no processo de subjetivação das pessoas quando se colocam no exercício de análise crítica sobre suas vidas.

Em trabalho realizado com mulheres bolsistas do extinto PBF brasileiro, Machado e Paiva (2021) se depararam com algumas contradições que se expressam nesta política assistencial. Como já informado, o PBF é um programa de transferência de renda e de teor focalizado, e privilegiou as mulheres como principais responsáveis pelo gerenciamento

dos recursos recebidos e pelo cumprimento das condicionalidades impostas, que eram relacionadas em maior parte ao cuidado dos/as filhos/as. Se por um lado o valor monetário recebido é reconhecido pelas próprias mulheres como de grande importância no fortalecimento de sua posição no âmbito familiar e comunitário, por outro lado, desde uma perspectiva feminista marxista, há que reconhecer o recrudescimento do ideário patriarcal que tal ação termina por reforçar. Ou seja, a política em questão que foi importante para a manutenção de condições de vida mínimas para as mulheres e suas famílias, não vem necessariamente acompanhada de um trabalho de crítica ao MPC, tampouco à “questão social” derivada, que são as raízes estruturais da pobreza e miséria. E nesta direção não se observa uma necessária problematização sobre as relações de gênero que o programa explicita e que reforçam o ideário da mulher como cuidadora e naturalmente apta para o bom cuidado da casa e dos/as filhos/as. Conforma-se uma parceria recheada de ambivalências entre o Estado e as mulheres, em que o cuidado se torna moeda de troca para o recebimento de um direito social.

Em pesquisa etnográfica realizada com mulheres em situação de rua, Coldibeli (2020) acompanhou os itinerários de cuidado em saúde que essas mulheres constroem em um cotidiano repleto de contradições. A presença das políticas públicas de saúde e assistência social são muito importantes para que se criem alguns espaços de atenção, acolhimento e cuidado para e com estas mulheres. Apesar disto, foram identificadas uma série de desafios para que as/os profissionais das políticas públicas possam desenvolver um tipo de trabalho mais condizente com a realidade vivida por elas. As violências sofridas, o consumo de drogas e a busca pela sobrevivência em um cenário de escassez impõem um enorme desafio para que possamos efetivamente escutar as histórias destas mulheres e construirmos atividades que possam abarcar suas reais necessidades e desejos.

Não formatar as ações para este público, de acordo com os padrões que são ofertados para a população em geral, é extremamente importante, uma vez que estamos lidando com situações que muitas vezes se distanciam daquilo que comumente chega até os dispositivos de saúde e assistência social. Nesse sentido, as dificuldades em organizar um fluxo de trabalho em diálogo com as mulheres foi algo recorrente, assim como se observou a realização de ações de cunho neoconservadoras que reforçam uma cultura assistencialista e filantrópica tacanha e reacionária, que tem se inserido progressivamente nos aparatos das políticas públicas assistenciais no Brasil. Esses discursos e práticas neoconservadoras que propalam a falsa noção de ajuda aos pobres, de fato, contribuem para ocultar as raízes das mazelas sociais que precisam ser enfrentadas no âmbito econômico e político. E com isto se alinham ao modelo neoliberal que preza pela implementação de um Estado mínimo da benesse em contraposição a um Estado de direitos sociais plenos, que são essenciais para a vida em sociedade.

Uma última experiência de um trabalho realizado na interface com as políticas públicas é a pesquisa-participante de Daher (2020), que conta o processo de inserção ocorrido em uma comunidade com acentuado índice de pobreza e violência em um município de pequeno porte brasileiro. A intervenção fora realizada em parceria com o CRAS e uma organização não governamental (ONG) local, e teve como público-alvo jovens que eram atendidos/as por projetos oferecidos por ambos os dispositivos. O foco central da ação foi problematizar os efeitos provocados por discursos proferidos por setores da mídia hegemônica brasileira, que reforça ideologicamente a ideia de que os/as jovens negros/as e pobres são criminosos/as e violentos/as, e, portanto, um grupo responsável pela insegurança pública nacional.

Foram realizados grupos de discussão em que eram apresentados materiais midiáticos tendo os jovens negros e periféricos como responsáveis por atos tidos como criminosos

e foi possível depreender que esta faceta da mídia conservadora e elitista é extremamente violenta e produz efeitos muito deletérios na vida dos jovens, de suas famílias e da comunidade onde vivem. A produção midiática preconceituosa aliada a um ideário de segurança pública punitiva, recrudesce o racismo e a perseguição aos jovens, contribuindo inclusive para justificar a morte de jovens em sua maioria pobres e negros no Brasil, em especial pelas ações impetradas pelo braço armado do Estado.

Por outro lado, a partir deste mesmo trabalho foi possível identificar que os jovens não são receptores passivos desta mídia tribal e que apresentam uma importante capacidade de reflexão e proposição de ações alternativas a esta violência experimentada no cotidiano. Nesse sentido, a realização de um trabalho coletivo na esfera da política pública possibilitou a construção de um espaço participativo, onde se vislumbrou a produção de estratégias de enfrentamento à esta violência que historicamente conforma nossa realidade social e que se reproduz na mídia brasileira. A partir do respeito aos desejos e ambiguidades de cada sujeito, ao mesmo tempo em que foi possível conhecer um pouco melhor as vicissitudes por eles vividos, foram identificadas também as potencialidades que são construídas por eles, como a produção e o fortalecimento de mídias alternativas e periféricas, que são fundamentais para a construção de um senso de pertencimento social e a valorização de símbolos com os quais eles se identificam.

Considerações Provisórias

No bojo da sociedade brasileira, imersa em desigualdades históricas, observamos a tentativa de criação de sujeitos de segunda categoria, uma espécie de casta inferior que estaria disponível à manutenção dos privilégios de uma elite conservadora e retrógrada. Trata-se de uma herança colonial que se sustenta ideologicamente a partir da violência

que se expressa na banalização da pobreza e demais desigualdades sociais, tidas como algo corriqueiro e destino certo às camadas populares inscritas no cenário nacional e nos demais países da América Latina.

Há que ter em mente que a história é produzida também pelos diálogos não devidamente ouvidos e pelos silêncios que não se deixam silenciar. A cultura de uma pobreza que impede o desenvolvimento e a criação de alternativas pode-se configurar como uma via constante na vida dos sujeitos com os quais nos encontramos no âmbito das políticas públicas brasileiras. Entretanto, por mais que haja um investimento poderoso que opera violentamente para o convencimento de que os sujeitos são e devem permanecer subalternizados, ou que devem adotar uma saída individualizada para gerenciar suas vidas, não devemos nos esquecer a potencialidade e a capacidade de contestação e criação que precisa encontrar espaço e direção política para se efetivar. E assim, pode ser importante que nós, profissionais da Psicologia, em nosso fazer cotidiano, apostemos na realização de um trabalho que se faça sempre *com e em* diálogo, não secundarizando os sujeitos na feitura das ações, mas efetivamente tê-los como partícipes centrais do trabalho. Podemos aprender bastante! E afinal, sem sujeito não há ação transformadora! Existe sim arrogância intelectual e empáfia narcísica!

O ideário neoliberal que orienta a política econômica vigente não está dissociado das ações e práticas que ocorrem no cotidiano das políticas públicas. Nestes tempos de crises que se avolumam, esta onda de neoliberalização da vida se concretiza no terreno da ação profissional a partir de uma agenda que associa moral conservadora, liberdade abstrata e responsabilização individual no enfrentamento às expressões da “questão social”, reatualizando o pensamento positivista e conservador presente nas ciências econômicas, sociais e humanas. É imperioso que estejamos atentos a tais forças que operam dentro e fora do Estado, onde as políticas públicas

acontecem, uma vez que nossas práticas de pesquisa e intervenção não estão alheias a estes movimentos, e pelo contrário, são facilmente cooptáveis. Além disso, o ato de análise sobre a realidade onde nos inserimos, bem como o trabalho que realizamos deve ocorrer a partir do encontro e o estabelecimento de relações com o outro, sob o risco de nos mantermos fadados a reproduzirmos uma visão míope e restrita sobre o sujeito, sobre a política e sobre o nosso próprio fazer.

A “questão social” no capitalismo é intrinsecamente associada a produção de formas de subjetivação dos sujeitos sobre si e sobre o mundo à sua volta. Nesta direção, uma análise meramente macroscópica que não considere as percepções, vivências e experiências dos sujeitos subalternizados, apresentará uma visão parcial sobre as relações que se constroem no cotidiano vivido. Ademais, para a superação de um quadro de exploração e opressão, a ação dos sujeitos não é apenas um detalhe, mas certamente a força com maior potencial de produção de estratégias de enfrentamento e superação ao modo de vida que está posto e que deve ser mudado sob pena de extermínio da própria humanidade e da natureza. Assim, é com os sujeitos individuais e coletivos, com suas formas de falar sobre si, de dizer sobre seus sonhos e desejos, é que poderemos construir uma ciência e uma prática minimamente coerentes.

Por fim, para a construção de uma sociedade diferente desta que vivemos, é possível dizer que não temos receitas prontas ou um mapa plenamente seguro pelo qual possamos nos orientar inadvertidamente. Como assevera Flores Galindo, tampouco existe um caminho traçado ou uma alternativa plenamente definida, e, portanto, será necessário construir estradas e pontes que nos levem para outro lugar, desde que tenhamos o desejo de nos mover e a capacidade de imaginar outros mundos para além deste que conhecemos. Não temos nada a perder! Vale a pena apostar!

Referências

- Acosta, A. (2018). *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Editora Autonomia Literária.
- Almeida, C. G. & Silva, R. B. (2021). Atuação da psicologia no SUAS: percepções sobre desenvolvimento humano e desenvolvimento comunitário. *Polis e Psique*, 11(3), 7 - 31
- Boschetti, I. S. (2016). *Assistência social e trabalho no capitalismo*. Cortez.
- Coldibeli, L. P. (2020). *A vida tecida em contradições: itinerários terapêuticos de mulheres em situação de rua a partir de uma etnografia multilocal* [Tese de mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].
- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Naciones Unidas.
- Daher, C. M. (2020). *Cabulosa inversão, jornal distorção: uma pesquisa participante sobre as produções de sentidos de jovens frente ao discurso midiático criminal* [Tese de mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora]. <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/13120/1/camilamarquessilvadaher.pdf>
- Duriguetto, M. L. & De Sousa, R. (2021). Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. Em F. Santana & M. Duriguetto (Orgs.), *O trabalho profissional da psicologia e do serviço social na política de assistência social: questões, tensões e perspectivas* (66-87). Editora UFJF.
- Euzébios, A. & Guzzo, R. (2009). Desigualdade social e pobreza: contexto de vida e de sobrevivência. *Psicologia & Sociedade*, 21(1), 35-44.

- Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social*. Editora UNB.
- Ferreira, J., Dimenstein, M., Dantas, C., Macedo, J. P. (Eds.). (2021). *Psychology and rural contexts: psychosocial dialogues from Latin America*. (1ª ed.). Springer.
- Heller, A. (2014). *O cotidiano e a história*. Paz & Terra.
- Iamamoto, M. V. (2001). A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis*, 3(1), 9-33.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD covid-19*. Base dos Dados. https://basedosdados.org/dataset/br-ibge-pnad-covid?bdm_table=microdados
- Machado, C. B. & Paiva, F. S. (2021). *O que cabe às mulheres no bolsa família? uma história de muitas Marias, Mahins, Marielles e Malês*. Editora UFJF.
- Martín-Baró, I. (1990). *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*. UCA Editores.
- Martín-Baró, I. (1998). *Psicología de la liberación*. Editorial Trotta.
- Martins, J. S. (2002). *A sociedade vista do abismo*. Editora Vozes.
- Marx, K. (2001). *O capital*. (18ª ed., Vol. 1). Civilização Brasileira.
- Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. (2021). *Famílias fortes: manual de introdução do programa famílias fortes*. (2ª ed.).
- Montaño, C. (2012). Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, (110), 270-287. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>
- Moreira, F. G. (2021). Política de assistência social no Brasil: os desafios de sua manutenção enquanto política

- pública. Em E. Paiva & M. Duriguetto (Orgs). *O trabalho profissional da psicologia e do serviço social na política de assistência social: questões, tensões e perspectivas*. Editora UFJF.
- Netto, J. P. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Revista Temporalis*, 3(1), 12-24.
- Oliveira, I. F. & Amorim, K. M. (2012). Psicologia e política social: o trato da pobreza como sujeito psicológico. *Psicologia Argumento*, 30(70), 559-566.
- Oxfam Brasil. (20 de janeiro de 2020). Tempo de Cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. <https://www.oxfam.org.br/publicacao/tempo-de-cuidar-o-trabalho-de-cuidado-nao-remunerado-e-mal-pago-e-a-crise-global-da-desigualdade/>
- Oxfam Brasil. (2022). A desigualdade mata: a incomparável ação necessária para combater a desigualdade sem precedentes decorrente da Covid-19.
- Parker, I. (2014). *Revolução na psicologia: da alienação à emancipação*. Alínea Editora.
- Pastorini, A. (2007). *A categoria “questão social” em debate*. Cortez.
- Pinto, M. A. & Paiva, F. S. (2021). O fatalismo no cotidiano da pobreza: do individualismo forjado ao horizonte coletivo. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 26(2), 185-196. <https://dx.doi.org/10.22491/1678-4669.20210018>
- Porfírio, M. V., Souza, R. D. & Backx, S. (2001). *Assistência social: contextualização e legislação*.
- Rose, N. (2008). Psicologia como uma ciência social. *Psicologia & Sociedade*, 20(2), 155-164. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822008000200002>
- Santos, J. S. (2012). *“Questão social”: particularidades no Brasil*. Cortez.

- Satriani, L. M. (1986). *Antropologia cultural e análise da cultura subalterna*. Editora Hucitec.
- Sawaia, B. (Org.). (2006). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. (6ª ed.). Editora Vozes.
- Silva, R. T., Santos, A. C., Conserva, M. S., Santos, V. A. & Bezerra, K. Q. (2017). Políticas sociais no Brasil: no neoliberalismo ao governo temer. *Universidade Federal do Maranhão*.
- Siqueira, L. S. (2014). A pobreza como “disfunção” social: a culpabilização e a criminalização do indivíduo. *Argumentum*, 6(1), 240-252.
- Silva, R. B. & Simcic, J. V. (2021). As políticas públicas e atuação para o SUAS na formação do psicólogo no Paraná. *Revista de Psicologia*, 12(2), 75-90. <https://doi.org/10.36517/revpsiufc.12.2.2021.5>
- Standing, G. (2013). *O precariado: a nova classe perigosa*. Autêntica Editora.
- Ximenes, V. M., Nepomuceno, B. B., Cidade, E. C. & Moura, J. F. (2016). *Implicações psicossociais da pobreza: diversidades e resistências*. Expressão Gráfica e Editora.
- Yazbek, M. C. (2006). *Classes subalternas e assistência social*. (6ª ed.). Cortez.

**Psicologia, Políticas Públicas e
Participação Comunitária**

Psicologia e Políticas Sociais: transformação social como horizonte?

Oswaldo H. Yamamoto

O objetivo do presente texto é, a partir de perspectiva teórico-metodológica que se alinha com a tradição marxista, discutir os limites e as possibilidades de a Psicologia como uma prática profissional atuando no contexto da política social no capitalismo atual, contribuir (ou não) para um horizonte de transformação estrutural da sociedade capitalista. Trata-se de apontamentos para discussão, escritos por ocasião do Seminário *Psicología, Políticas Públicas y Comunidad*, organizado pelo Grupo de Trabalho - Saúde Comunitária da ANPEPP realizado em dezembro de 2021.

Colocar em discussão os limites e as possibilidades articulados com a transformação social foi motivado por uma discussão recorrente no Brasil a respeito das mudanças na configuração da Psicologia, de uma profissão elitizada, individualista, voltada para atender os/as privilegiados/as (Mello, 1975; Botomé, 1979; Campos, 1983), na direção de uma profissão socialmente comprometida com as classes subalternas, propiciada, sobretudo, pela significativa inserção no campo da política social.

Analisando escritos sobre o tema do compromisso social do/a psicólogo/a, Bastos (2009) identificou cinco dimensões, a saber, expansão, renovação, direção política, orientação teórica e competência técnica. Na análise de Bastos, a dimensão direção política estaria associada à transformação social e à supressão das desigualdades a partir da abordagem sócio-histórica. O que nos importa aqui não é a análise em si, mas a constatação de que as considerações de Bastos apontam para uma clara vinculação entre a prática profissional e a possibilidade de transformação social com a supressão de desigualdades.

Esta última ideia aponta para uma transformação estrutural da sociedade, uma mudança de largas proporções, que demanda a existência ou a criação não somente de condições objetivas, mas também subjetivas. No pensamento e no debate político moderno, essa modalidade de transformação estrutural da sociedade coloca o dilema da revolução versus reformas sociais. Consoante a perspectiva que adotamos, o horizonte de transformações sociais ao qual estamos nos referindo é a revolucionária e não a reformista. Evidentemente, esse complexo debate extrapola em muito os limites de uma discussão sobre o tema objeto deste texto.

Todavia, em virtude da relevância da questão das reformas para a discussão que pretendemos fazer, necessitamos nos deter um pouco mais nos termos desse debate. A crítica dos/as marxistas ao discutir a ação política nunca se dirigiu às reformas em si, mas ao reformismo, uma prática política que restringe as metas e as atividades da classe trabalhadora às reformas⁴⁴. Para Rosa Luxemburgo (1986), as reformas podem ser importantes instrumentos para o desenvolvimento da consciência política do proletariado, mas para que as suas conquistas sejam permanentes, o horizonte não pode ser a das reformas: "a luta pela reforma social é o meio, a revolução social o fim" (p. 23).

É importante atentar que o foco destas nossas reflexões são os limites da prática profissional e não da ação especificamente política. As ponderações acerca da atividade propriamente política são necessárias e lançam luzes sobre a nossa discussão, mas são práticas distintas, com legalidades próprias.

⁴⁴ Lenin (1977), ao discutir as relações entre o marxismo e o reformismo, afirma que, "*in Europe, reformism actually means abandoning Marxism and replacing it by bourgeois "social policy"*" (p. 375).

Isto posto, é imprescindível colocar um marco neste debate. Historicamente, movimentos revolucionários envolvem articulação de amplas camadas da sociedade, não sendo tarefa (ou desafio) para categorias profissionais específicas que são, em última instância, trabalhadores/as inscritos/as na divisão sócio-técnica do trabalho. Não é possível, portanto, conceber qualquer centralidade da Psicologia nesse processo que extrapola em muito os limites de ação de qualquer categoria profissional. Esse entendimento estabelece um primeiro e importante limite para a questão proposta no tema.

Mas, se não estamos nos referindo à ação especificamente política, é forçoso reconhecer que toda e qualquer prática profissional possui uma dimensão política. Daí porque não é possível admitir qualquer postura de neutralidade do ponto de vista político: ser apolítico é sinônimo de ser conservador. Se essa afirmação tem procedência, a decorrência é o reconhecimento de que as escolhas profissionais (atividades, direções), de forma consciente ou não, guardam relações com as alternativas políticas. O fato de negar um papel central não interdita outras possibilidades de articulação das práticas profissionais num processo de transformação social, daí porque consideramos indispensável que qualquer profissional tenha uma clara compreensão do contexto mais amplo no qual se insere a sua prática.

Política social, questão social e reforma

Parto do entendimento de que política social nos marcos do modo de produção capitalista é a resposta do Estado à questão social. Portanto, a política social somente pode ser adequadamente compreendida a partir do entendimento do que é a questão social que está no núcleo do modo de produção capitalista. Tomada como a manifestação no cotidiano da contradição capital-trabalho (Iamamoto & Carvalho, 1983), a

supressão da questão social só é concebível com a supressão da ordem capitalista (Netto, 2012a).

A expressão surge em meados do século XIX diretamente articulada com os impactos do processo de pauperização (absoluta) decorrente do desenvolvimento capitalista no seu estágio industrial. É importante assinalar que essa pobreza (nos marcos do modo de produção capitalista) é um fenômeno novo (Netto, 2001). Diferentemente dos estágios anteriores da história da humanidade, em que a pobreza estava diretamente conectada com a escassez, no capitalismo, a pauperização (absoluta ou relativa) cresce na razão direta da produção da riqueza. Em outras palavras, à medida em que a sociedade se capacitava para produzir cada vez mais bens e serviços, aumentava o contingente de membros que não tinham acesso a eles (ou seja, a produção é social, mas a apropriação é privada).

Esta operação de identificar política social ao fenômeno do pauperismo permitiu desviar a atenção dos seus determinantes, ou seja, da exploração capitalista do trabalho. E, como decorrência, distanciando-se da estrutura histórica específica, passa por um processo de *naturalização* (ou seja, a ideia de que "a pobreza sempre existiu"...). Dessa forma, as manifestações da questão social (desigualdade, desemprego, fome, doenças, penúria etc.) passam a ser vistas como características inelimináveis de qualquer ordem social, desvinculadas da problematização da ordem econômico-social capitalista (Netto, 2001).

Por esse mecanismo, a responsabilidade pelo enfrentamento da questão social por parte do Estado, ou mais especificamente, de suas manifestações, passa a ser da política social. Mas há uma outra importante operação nesse processo: a política social, como resposta à questão social na vigência do modo de produção capitalista, é transmutada para "políticas sociais"- no plural - e as suas diversas manifestações tratadas de forma segmentada, também autonomizadas com relação às determinações de fundo.

Observem a funcionalidade da intervenção estatal no âmbito das chamadas políticas sociais para o desenvolvimento capitalista, tanto na dimensão econômica (garantindo as condições extra econômicas para a produção capitalista), quanto na dimensão política (o Estado tomado no seu papel social de atendimento das demandas das classes subalternas). Notem que a partir dessa análise, a luta contra as suas manifestações sociopolíticas e humanas está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos. Em outras palavras, as sequelas da questão social tornam-se objeto de intervenção do Estado por meio de um *ideário reformista* (Netto, 2001).

Esse é um limite intransponível da política social nos marcos do modo de produção capitalista e, por consequência, igualmente da ação profissional do/a psicólogo/a ou de qualquer agente que intervenha na questão social, de ser um/a executor/a terminal de uma política apartada, cindida das suas determinações de fundo.

Crise do capitalismo e política social

Até aqui, estamos no nível das determinações mais gerais, mais abstratas. Contudo, abordar as políticas sociais em uma determinada formação econômico-social como resposta às diferentes expressões da questão social requer a consideração das particularidades histórico-culturais e nacionais (Netto, 2001). Em outras palavras, conforme afirmam Behring e Boschetti (2011), tais políticas são “relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (p. 36).

Não é possível e nem faz parte dos objetivos aqui traçados tratar das expressões particulares das diversas nações latino-americanas. Todavia, é indispensável para os

nossos propósitos discutir, ao menos em linhas mais gerais, a situação do capitalismo atual, pois isso nos dará o contexto no qual as políticas são definidas, assim como os seus contornos.

E o momento atual do capitalismo é de crise - e não há novidade nisso: capitalismo e crise são sinônimos. As crises não são anomalias do sistema; o seu caráter cíclico é parte integrante da dinâmica da acumulação capitalista. Mais além, as crises são momentos *necessários* nos ciclos econômicos (que são sucessões de crises alternadas com situações de crescimento e auge das atividades econômicas) como elemento de *renovação* da economia capitalista.

A crise atual, contudo, difere das crises cíclicas que impulsionam o desenvolvimento capitalista. Estamos atravessando uma crise estrutural, sistêmica, de ampla escala, que envolve toda a estrutura do Capital⁴⁵.

Quais e quantas crises sistêmicas ou estruturais é tema controverso, motivo de debate entre os/as analistas. Há, entretanto, um consenso de que houve ao menos duas crises sistêmicas anteriores, a primeira, no final do século XIX - a chamada "Grande Depressão" - que vai de 1873 até o final do século, e outra, na primeira metade do século XX, cujo ápice é o colapso da bolsa de Nova York, promovendo um quadro de profunda depressão (a chamada "Crise dos 30 anos" ou a crise entre guerras, que vai de 1914 a 1945) (Netto, 2012b). Pois bem: há análises propondo que esta crise que atravessamos é - e será ainda mais devastadora do que as crises sistêmicas anteriores!

⁴⁵ Há uma vasta literatura, com interpretações diversas sobre a crise estrutural do capitalismo. Para algumas referências, indicamos a síntese de algumas das principais teses da obra seminal de Mészáros, "Para além do Capital", de 2002, que se encontra em "A crise estrutural do Capital" (Mészáros, 2009), além dos textos de Carcanholo (2011) e de Netto (2012b).

Os primeiros indícios da crise atual podem ser localizados na crise das bolsas de 1987, a chamada "segunda-feira negra", atingindo em sucessão as bolsas de Hong Kong, Nova York, Nova Zelândia e outras. O momento emblemático, entretanto, é o chamado colapso da "bolha imobiliária" dos Estados Unidos, em 2007-2008 (o financiamento hipotecário do setor imobiliário dos *subprime*).

A despeito da aridez e complexidade do tema, é necessário ao menos estabelecer alguns pontos tomando por base interpretações de analistas para que se possa aquilatar a extrema gravidade do quadro no qual estamos imersos e o seu impacto na política social.

Em linhas gerais, o que ocorreu em 2007 é que a acirrada concorrência no setor do crédito imobiliário estadunidense num contexto de juros baixos fez com que as instituições financeiras passassem a fornecer, de forma crescente, empréstimos hipotecários de altíssimo risco⁴⁶, os *subprime*. Esses ativos de risco (lotes de hipotecas), enfim, derivativos, inundaram o mercado compondo instrumentos financeiros com diferentes graus de confiabilidade vendidos de forma generalizada no mundo inteiro.

Quando a inadimplência no setor imobiliário se espalhou de forma descontrolada e contaminou o mercado financeiro internacional, a economia mundial é fortemente impactada. Resultado: crise... O ponto alto desse "estouro da bolha imobiliária" foi a decretação de falência de gigantes do setor financeiro, como é caso do banco de investimentos

⁴⁶Empréstimos para pessoas com pouca estabilidade financeira, conhecidos como "ninja" - *no income, no job, no assets* - ou seja, sem renda, sem emprego e sem patrimônio.

Lehman Brothers em 2008 (criado em 1850) entre outros⁴⁷, e a crise se espalha rapidamente para os mercados financeiros internacionais, enfim, contamina o mundo inteiro.

Esse "estouro da bolha" (que ameaça até mesmo os tradicionais fundos *Goldman Sachs* e *Morgan Stanley*) obriga a FED (*Federal Reserve*) a injetar dinheiro no sistema, na forma de "crédito emergencial". Segundo analistas, essa ajuda financeira do FED alcançou a cifra de 850 bilhões de dólares!

O mercado toma essa intervenção do FED como uma sinalização de que essa linha de ação das instituições financeiras seria segura, ou seja, no limite, o Estado financiará o Capital. Estima-se que o volume de capital fictício tenha triplicado desde 2007.

O núcleo dessa crise é a *superprodução de capital fictício*, ou seja, o enorme e crescente hiato⁴⁸ entre os direitos de apropriação de rendimento futuro (um rendimento que ainda não existe e que não há garantias de que venha a existir) e a produção, que é o núcleo do valor.

Mészáros (2002) desenha um quadro ainda mais grave. Para autor, o período das crises cíclicas, ou seja, de crise e crescimento do capitalismo, estaria encerrado. O colapso econômico ao qual nos referimos acima não seria a causa, mas uma *manifestação* da crise estrutural atual, que será duradoura. Para Mészáros, o modo de intercâmbio social sob o qual o capitalismo foi construído estaria esgotado, restando

⁴⁷ Como são os casos, por exemplo, de instituições financeiras como a *Federal National Mortgage Association (Fannie Mae)* e a *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)*.

⁴⁸Carcanholo (2011) denomina o processo de *disfuncionalidade* entre o capital fictício e o capital total.

apenas a possibilidade de um crescimento destrutivo. Antunes (2009) sintetiza esse pensamento meszariano de forma clara:

... o sistema do capital, por *não ter limites para a sua expansão*, acaba por converter-se numa processualidade *incontrolável* e profundamente *destrutiva*. Conformados pelo que se denomina, na linhagem de Marx, como *mediações de segunda ordem*⁴⁹ - quando tudo passa a ser controlado pela lógica da valorização do capital, sem que se leve em conta os imperativos humano-sociais vitais -, a produção e o consumo supérfluos acabam gerando a corrosão do trabalho, com a sua conseqüente precarização e o desemprego estrutural, além de impulsionar uma destruição da natureza em escala global jamais vista anteriormente (p.11, grifos no original).

Esse quadro de crise é ainda agravado pela pandemia que atinge (de forma diferenciada) todas as nações do planeta e que impacta diretamente o setor produtivo no seu coração, o trabalho, que é o fundamento do valor. Ou seja, da riqueza capitalista.

Diante desse quadro de crise, a resposta do capitalismo é a articulação de mecanismos "clássicos" da política econômica ortodoxa com receitas neoliberais. Conforme Carcanholo (2011), diante da necessidade de aumentar a taxa de mais-valia, leia-se, a taxa de exploração do trabalho, as medidas girariam em torno de "(i) arrocho salarial puro e simples; (ii) maior destituição de direitos da classe trabalhadora como forma de reduzir o valor da força de trabalho; (iii) prolongamento da jornada e/ou da intensidade do trabalho, sem a correspondente elevação salarial; (iv)

⁴⁹ As mediações de segunda ordem são aquelas que se interpõem entre o homem e a natureza (divisão do trabalho, propriedade privada, intercâmbio capitalista) (Silva, 2017).

avanço na reestruturação produtiva, com implicações sobre a rotação do capital e jornada/intensidade do trabalho" (p. 81).

Para evitar o alargamento da crise (colapso) pela desvalorização dos papéis ("podres") que sustentam o capital fictício, os Estados ampliam o seu endividamento público. A dívida pública do governo estadunidense chega a atingir, em 2012, 103% do PIB!

Essas crescentes exigências de financiamento do Capital impõem ao Estado uma redução de gastos extra econômicos para atingir esse fim. Uma das medidas para "economizar" com os gastos extra econômicos para o financiamento do capital é a redução e a redefinição das despesas referentes às chamadas políticas sociais, ou seja, educação, saúde, seguridade... Em síntese, esse quadro de crise que experimentamos tem por consequência um aumento da exploração da força trabalho em níveis nunca antes vistos.

Uma consequência direta é a mudança de foco da política social que, agora minimalista, passa a focalizar os efeitos da pobreza absoluta, para minimizá-la e não mais erradicá-la (Netto, 2012b). A Declaração do Milênio da ONU em 2000, ao traçar objetivos para o milênio, já apontava esse caminho, indicando que as nações deveriam se empenhar para liberar nossos semelhantes das "condições abjetas e desumanizadoras" da pobreza extrema⁵⁰.

Se pensarmos no contexto latino-americano, praticamente todos os países desenvolveram programas de transferência de renda, com condicionalidades ou não, tendo como foco exatamente essa parcela da população e com

⁵⁰ A proposta declarada seria em 15 anos "*reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que vivem com menos de um dólar e vinte e cinco centavos por dia*" (Netto, 2012b, p. 428; grifos do autor).

objetivos alinhados com a orientação à qual me referi anteriormente⁵¹.

Há uma segunda consequência detectada, dentre outros analistas, por Netto (2012b), que é a substituição do Estado de Bem-estar Social pelo “Estado Penal”: ou seja, a repressão generalizada das chamadas “classes perigosas”⁵². Para Netto, a repressão, não mais uma exceção, torna-se "um estado de guerra *permanente*, dirigido aos pobres, aos 'desempregados estruturais', aos 'trabalhadores informais', estado de guerra que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos", que se expressa "menos no encarceramento massivo que no *extermínio* executado ou não em nome da lei"(p. 427; grifos do autor).

Sobre os limites e possibilidades da Psicologia

Enfim, é esse quadro de crise duradoura, de largas proporções, de superexploração do trabalho, de redução das coberturas sociais e de repressão que os/as profissionais que atuam no campo das políticas sociais têm pela frente. É nesse cenário que devemos pensar a respeito da questão título, sobre os limites e as possibilidades de a Psicologia intervir na direção da transformação social estrutural.

Resumindo o que temos até aqui:

De uma parte, tendo em vista a perspectiva que estamos aqui adotando, de vincular umbilicalmente a política social à questão social no âmbito do modo de produção capitalista (tendo como decorrência o entendimento de que as políticas sociais autonomizadas são respostas à questão social

⁵¹ Para uma análise compreensiva de programas latino-americanos, ver Alfaro, Martín e Pérez-Luco (2022).

⁵² Ver, por exemplo, Wacquant (2003). A coletânea organizada por Batista (2012) oferece uma visão abrangente das teses de Wacquant.

cindidas de suas determinações de base), reafirmamos a convicção de que os/as trabalhadores sociais, os/as de Psicologia aí incluídos, o fazem nas sequelas da questão social. E que, portanto, essa ação se dá nas consequências e efeitos - e não nas suas determinações.

Ou seja, tem por limite um horizonte de reformas.

De outra, ao analisar o contexto da atual crise sistêmica e seu impacto ainda mais severo nos países periféricos, afirmamos que as diretrizes emanadas pelos organismos multilaterais no quadro da superexploração capitalista apontam na direção da redução da cobertura social e focalização na franja da pobreza extrema - além da exacerbação da violência dirigida sobretudo às chamadas "vidas matáveis"⁵³.

Admitir reformas como horizonte possível da ação profissional e não a transformação estrutural da sociedade sob a ordem do capital é um ponto que necessita ser discutido. Negar a importância ou a necessidade das reformas em si numa perspectiva imobilista seria impensável sempre - e ainda mais neste cenário de barbárie⁵⁴ no qual nos encontramos, um cenário em que as possibilidades civilizatórias (ainda que por meios bárbaros) que um dia Marx e Engels vislumbram ao analisar o capitalismo nascente estão esgotadas (Netto, 2012 a; 2012b).

Estas ponderações tiveram como intenção qualificar a nossa asserção acerca de a reforma ser o horizonte da política

⁵³ O pensador camaronês Achille Mbembe desenvolve a noção da "necropolítica", centrada na tese de que a máxima soberania se expressaria no poder de decidir quem pode viver e quem deve morrer (Mbembe, 2016). Cruz, Minchoni, Matsumoto e Andrade (2017) fazem uma interessante análise sobre as "vidas matáveis" no contexto da militarização da questão social.

⁵⁴ José Paulo Netto (2008) analisa as faces da barbárie contemporânea e os desafios para a concretização dos direitos, um dos aspectos da luta contra a barbárie.

social. Dizer que a prática profissional dos/as agentes que atuam no campo da política social tem por horizonte possível a reforma significa estabelecer o limite dessas ações.

Mas não se trata apenas de questionar o seu alcance, mas também o sentido dessas ações. Não é possível tomar ingenuamente as mudanças de discurso das agências multilaterais e seus arautos.

A meu juízo, as políticas que invocam a criação do novo cidadão com autonomia e responsabilidade (pelo seu bem-estar e da comunidade), programas que visam o "empoderamento"⁵⁵ ou o "empreendedorismo"⁵⁶, enfim, as promessas do chamado Pós-Consenso de Washington⁵⁷ não podem ser tomadas fora do contexto que delineamos, sob o risco de responsabilizar o indivíduo pelas mazelas sociais nas quais está imerso.

O que eu estou afirmando é que, se por um lado não podemos desqualificar as práticas que têm como limite as

⁵⁵ Não é possível aprofundar a discussão acerca do conceito de "empoderamento", termo que vem sendo largamente utilizado nos mais diversos campos do conhecimento. Em termos gerais, estou aqui me referindo à possibilidade de ampliação dos recursos seja de indivíduos, seja de grupos (comunidades) de modo a capacitá-los a tomar decisões sobre as diversas esferas nos quais está inserido, de forma *autônoma*, o que Horochovski (2006) denomina de "poder de agenda".

⁵⁶ "O empreendedorismo é uma forma mistificadora que imagina poder eliminar o desemprego em uma sociedade que é incapaz de preservar trabalho digno com direitos", afirma Ricardo Antunes (Marchesan, 14 de setembro de 2019).

⁵⁷ O Pós-Consenso de Washington é tentativa de "ajuste" da agenda neoliberal que, dentre outros preceitos, prega a melhoria da qualidade de investimentos em capital humano (Stiglitz, 1999). É interessante notar que essa focalização no indivíduo que se qualifica (ou se requalifica) repõe a tese do capital humano, criada por Theodore Schultz (economista vinculado à Escola de Chicago), que afirmava existir um "fator H" que comporia a equação do Capital. Essa tese teve imensa repercussão nos meios educacionais no último quartel do século XX, inclusive no Brasil, pelo papel que estaria reservado à educação formal no processo de acumulação capitalista. Dentre a imensa produção a respeito, cito as obras de Frigotto (1984; 1995) como referência.

reformas, por outro, não podemos referendar *qualquer* ação que se inscreva no campo das reformas. É indispensável que se examine com cuidado as características e as direções políticas que configuram tais práticas, enfim, com quais projetos societários elas se alinham.

Essa discussão coloca a necessidade de aprofundarmos o debate acerca da proposição de projetos ético-políticos para Psicologia. Partindo do pressuposto de que a profissão, como coletivo, é uma unidade não-homogênea, comporta projetos individuais e societários diversos, configurando "um espaço plural do qual podem surgir projetos profissionais diferentes" (Netto, 2009, p. 145).

Um projeto ético-político, como define Marilda Yamamoto, "supõe articular uma *dupla dimensão*: de um lado, as condições macrossocietárias, que estabelecem o terreno sócio-histórico em que se exerce a profissão, seus limites e possibilidades; e, de outro, as respostas sócio-históricas, ético-políticas e técnicas de agentes profissionais a esse contexto, as quais traduzem como esses limites e possibilidades são analisados, apropriados e projetados" (pelos/as profissionais) (2007, p. 222, grifos no original).

Um projeto ético-político para a profissão não suprime as divergências, mas deve ser construído, se possível, apesar da existência dessas diferenças e das suas contradições internas. Como se trata de uma proposta construída por um sujeito coletivo (com a heterogeneidade que lhe é próprio, como afirmamos acima), o projeto ético-político visa a atingir toda a categoria profissional. E, sendo construído por uma unidade de diversos, o projeto é, igualmente, não uma unicidade, mas uma unidade (possível).

Partindo desse entendimento, pode-se dizer que projetos ético-políticos sempre existiram na Psicologia, identificados ou não como tal. É difícil imaginar que as categorias profissionais com a complexidade que comportam hoje possam convergir para um único projeto profissional.

Portanto, é perfeitamente lícito e plausível esperar que projetos alternativos concorram pela hegemonia na categoria profissional.

Essa diversidade de proposições em busca de hegemonia pode, inclusive, ensejar a disputa de projetos que se situem dentro de um mesmo espaço do ponto de vista das perspectivas ideopolíticas e dos projetos societários que, eventualmente, perfilhem. É supérfluo acrescentar que hegemonias são construídas e conquistadas e não impostas. Trata-se, portanto, de projetos que se qualifiquem como tal, que consigam fazer frente à diversidade da profissão e da categoria, demonstrar sua eficácia na articulação dos/as profissionais e sua vinculação efetiva com os projetos societários abrangentes.

Reitero que a possibilidade da proposição de projetos ético-políticos da profissão não elimina os limites da ação política e profissional antes discutidos e que nenhuma ação profissional nesse campo da política social pode negligenciar o contexto no qual está imerso. Ou seja, ultrapassar os limites postos para a prática profissional para além das reformas sociais é impensável, ainda mais considerando que ela se inscreve em quadro de crise sistêmica e seus desdobramentos societários, com perspectivas sombrias para o campo da política social.

Considerando os limites da ação profissional e política no contexto atual de crise e pensando no processo de construção de projetos ético-políticos, faz muito sentido a observação de Netto (2008) sobre a necessidade de "ultrapassar a barreira profissional e buscar articulação com outras categorias profissionais, "conhecer suas estratégias, estabelecer alianças, criar vínculos" (p. 7).

De acordo com Netto (2008),

Não somos, felizmente, os únicos profissionais a se confrontar com a questão da concretização de direitos - por isto, é necessário conhecer os outros, apresentar-nos

a eles, aprender com eles e ensinar-lhes o que temos acumulado: em suma, é preciso sair do nosso nicho profissional e levar em conta que os espaços profissionais são plásticos, movem-se, alteram-se, ampliam-se e, também, definham, se os seus protagonistas não dispõem de inventiva e criatividade (p. 7).

O que está em questão aqui, enfim, reafirmando um escrito anterior (Yamamoto, 2012), partindo

... da viabilidade da construção de projetos profissionais com diferentes fidelidades ideopolíticas, é a possibilidade (ou não) de proposição de um projeto ético-político para a Psicologia, crítico e progressista, que possa, de uma parte, dar suporte às decisões ético-profissionais de ordem individual do psicólogo, considerados os marcos já aludidos, e, para além da sua (indispensável) ação política como cidadão, ser coparticipante de um projeto ético-político que se articule com projetos societários mais amplos - que apontem a transformação estrutural da sociedade capitalista (p. 15).

Referências

- Alfaro, J., Martin, M. P., & Pérez-Luco, R. (2022) *Encrucijadas en la relación entre psicología y políticas sociales*. Santiago Chile: Ediciones Universidad del Desarrollo. <https://bit.ly/3tw46Eb>
- Bastos, A. V. (2009). O mundo das organizações e do trabalho: o que significa compromisso social para a psicologia? In M. R. Souza & F. C. Lemos (Eds.), *Psicologia e compromisso social: unidade na diversidade* (9-42). Escuta.

- Batista, V. M. (Ed.) (2012). *Löic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Revan.
- Behring, E. R., & Boschetti, I. (2007). *Política social: fundamentos e história*. Cortez.
- Botomé, S. P. (1979). A quem nós, psicólogos, servimos de fato? *Psicologia*, 5, 1-15.
- Campos, R. H. (1983). A função social do psicólogo. *Educação & Sociedade*, 16, 74-84.
- Carcanholo, M. D. (2011). Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. *Crise e Sociedade*, 1(3), 73-84.
- Cruz, A. V., Minchoni, T., Matsumoto, A. E. & Andrade, S. S. (2017). Direitos humanos e militarização da questão social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 37(esp.), 239-252. <https://doi.org/10.1590/1982-3703180002017>
- Frigotto, G. (1984). *A produtividade da escola improdutiva*. Cortez.
- Frigotto, G. (1995). *Educação e a crise do capitalismo real*. Cortez.
- Horochovski, R. R. (2006). Empoderamento: definições e aplicações. *Encontro anual da ANPOCS*, 30(24), 1-13.
- Iamamoto, M. V., & Carvalho, R. (1983). *Relações sociais e serviço social no Brasil*. Cortez.
- Iamamoto, M. V. (2007). *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. Cortez.

Lenin, V. I. (1977). Marxism and Reformism. In V. Lenin (Ed.). *V. I. Lenin Collected Works* (4^a ed., Vol. 19, pp. 373-375). Progress.

Luxemburgo, R. (1986). *Reforma social ou revolução?* Global.

Marchesan, R. (14 de setembro de 2019). Empreendedorismo é um mito em país que não cria trabalho digno, diz sociólogo. *UOL Economia*.
<https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2019/09/14/entrevista-sociologo-ricardo-antunes-trabalho-emprego-empendedorismo.htm>

Mbembe, A. (2016). Necropolítica. *Artes & Ensaios*, (32), 123-151.

Mello, S. L. de (1975). *Psicologia e profissão em São Paulo*. Ática.

Mészáros, I. (2002). *Para além do capital*. Boitempo.

Mészáros, I. (2009). *A crise estrutural do capital*. Boitempo.

Netto, J. P. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*, 2(3), 41-49.

Netto, J. P. (Agosto de 2008). Intervenção do Professor José Paulo Netto [Abertura da conferência]. XIX conferência mundial da federação internacional dos trabalhadores sociais, Salvador da Bahia, Brasil.
http://www.cfess.org.br/pdf/jose_paulo_netto.pdf

Netto, J. P. (2009). A construção do projeto ético-político do serviço social. Em A. E. da Mota, M. I. Bravo, R. Uchôa, V. M. Nogueira, R. Marsiglia, L. Gomes & M. Teixeira (Eds.), *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional* (4^a ed., pp. 141-160). Cortez.

- Netto, J. P. (2012a). Capitalismo e barbárie contemporânea. *Argumentum*, 48(1), 202-222. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v4i1.2028>
- Netto, J. P. (2012b). Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social & Sociedade*, 111, 413-429. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000300002>
- Silva, V. Z. (2017). A produção social dos espaços coletivos de trabalho: a precedência da reprodução sobre a produção. *Organizações e Democracia*, 18(1), 7-36. <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2017.v18n1.02.p7>
- Stiglitz, J. E. (2005). More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus. In J. Stiglitz (Ed.). *Wider Perspectives on Global Development* (16-48). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230501850_2
- Wacquant, L. (2003). *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. (2ª ed.). Revan.
- Yamamoto, O. H. (2012). 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? *Psicologia: Ciência e Profissão*, 32 (esp.), 6-17. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932012000500002>

La Performatividad de las Políticas Sociales: Perspectivas para Pensar y Actuar en el Campo de la Psicología Comunitaria

María Isabel Reyes Espejo

Desde diversos contextos se ha planteado el profundo cambio cultural que, de la mano de los procesos de globalización, han terminado por consolidar el neoliberalismo como un modelo civilizatorio anclado en la vida social contemporánea (Harvey, 2015). La preeminencia de este discurso ha tendido a agotar los análisis sociopolíticos del último tiempo, tendiendo a mostrarse como una explicación insuficiente para dar cuenta de las evidentes transformaciones sociales y estatales que contextualizan la actuación de los gobiernos latinoamericanos que se han (auto) definido como críticos y progresistas frente la hegemonía del modelo capitalista neoliberal (Ornelas, 2016; Ubasart-González & Minteguiaga, 2017).

En esta perspectiva, las políticas sociales -entendidas como una estrategia de intervención que utilizan los gobiernos para mejorar la calidad de vida de la población y para afrontar los riesgos y problemas que se derivan de la falta reducción sustancial de ingresos y recursos (Cecchini, 2019)- sirven de escenario para relevar la tensión que emerge a partir de las reformas implementadas desde hace décadas en el contexto latinoamericano. Con el tiempo, se han reportado profundas transformaciones en la construcción de políticas sociales que, al alero de una concepción de ciudadanía social en directa vinculación con procesos de modernización de corte neoliberal-conservador, dan como resultado la necesidad de examinar las formas de conducción política y los costos sociales derivados de la implementación de nuevos modelos de desarrollo (Cuevas et al., 2018; Ubasart-González & Minteguiaga, 2017).

Al respecto, ya se han documentado extensamente las lógicas contradictorias surgidas entre la construcción de políticas sociales a la base de los modelos de desarrollo vigentes y las propuestas ciudadanas y de organización comunitaria que demandan por una mayor justicia social y acciones de reconocimiento en torno a sus derechos sociales y ciudadanos (Berroeta et al., 2019; Cuevas et al., 2018; Reyes et al., 2021). Así, el desafío parece estar en poder identificar conceptualizaciones que permitan abordar el contexto de actuación de las políticas sociales en sus contextos híbridos de participación y donde las intervenciones estatales se gestan y despliegan en relación con otros actores como las familias, organizaciones comunitarias y el propio mercado (Reyes et al., 2021; Ubasart-González & Minteguiaga, 2017).

Este escenario sirve de contexto para comprender el enorme interés y desarrollo que ha tenido el estudio de las políticas públicas y sociales en el campo de la psicología comunitaria a lo largo de la historia, visibilizando tanto sus asincronías como su mutua influencia (Alfaro, 2013; Alfaro, 2020; Nelson, 2013; Reyes & Olivares, 2020; Shinn, 2007). Actualmente, el estado de conocimiento acumulado establece, con fuerza y claridad, las importantes contradicciones que se han suscitado entre los principios orientadores de la psicología comunitaria y los procesos de producción y ejecución de políticas sociales en contextos neoliberales (Alfaro & Martin, 2015; Berroeta et al., 2019; Martin & Alfaro, 2017; Olivares et al., 2018; Rodríguez, 2020; Rosati, 2021). Pero también se ha evidenciado -aunque con menos fuerza- cómo la transferencia de conocimientos y recursos técnicos de la disciplina a los marcos de producción e implementación de la política social ha tomado una senda muchas veces contraria a la esperada desde la expresión de su vocación transformadora y crítica (Olivares & Reyes-Espejo, 2016; Reyes et al., 2015; Reyes et al., 2021; Reyes & Olivares, 2020).

Sin embargo, es esperanzador constatar que sí hay ‘encuentros’ entre la psicología comunitaria y las políticas sociales toda vez que la construcción de propuestas e intervenciones ponen en el centro el buen vivir, la dignidad, el reconocimiento de la diferencia y la participación de las personas, grupos y comunidades en sus territorios (Kagan et al. 2020; Reyes et al, 2021). Y esto es aún más sustantivo cuando las políticas apuestan por -o devienen de- reformas estructurales que cuestionan las relaciones de poder naturalizadas y promueven una participación efectiva bajo el reconocimiento y defensa de los derechos políticos, económicos y sociales, entre otros aspectos (Alfaro, 2020; Olivares & Reyes-Espejo, 2016; Reyes et al., 2021; Rodríguez, 2020).

Con el propósito de entregar un andamiaje teórico-contextual que permita “leer” a la vez que “caracterizar” el escenario complejo en que navega la psicología comunitaria de tradición crítica⁵⁸ en relación al campo de las políticas públicas y sociales en nuestro continente, en este capítulo proponemos una mirada que articula tres perspectivas analíticas para su andamiaje. Primero, desde el contexto de las teorías de la gubernamentalidad neoliberal, se enfatiza la necesidad de reconocer el “telón de fondo” que mediatiza las prácticas de las políticas sociales, enfatizando cómo los sistemas de gestión pública permeabilizan y condicionan su devenir. A partir de ello, en segundo lugar, recurrimos a las teorías de la performatividad para abordar los efectos que han

⁵⁸ Se hace referencia a la perspectiva de la Psicología Comunitaria que, desde los principios de justicia social, de liberación y de colonización de las personas, grupos y comunidades, promueve y trabaja por una transformación social que desafía el status quo –naturalizado, excluyente, injusto y desigual– a partir de una praxis psicológica crítica, situada, comprometida, reflexiva e interdisciplinar (Burton & Kagan, 2015; Evans, 2017; Kagan et al. 2020; Malherbe & Cornell, 2022; Montero, 2004; Montenegro et al., 2014).

tenido las políticas públicas neoliberales sobre la construcción de subjetividades. Finalmente, en tercer lugar, recurrimos a la perspectiva de acción pública -junto a sus estrategias participativas- para visibilizar oportunidades para intervenir e investigar en el campo de políticas sociales en el campo comunitario. Al concluir, proponemos que es posible abordar la complejidad de las sociedades actuales -sin pretender un retorno al Estado de beneficencia o a una socialdemocracia ‘a la antigua’⁵⁹- buscando rescatar las experiencias de las políticas sociales que han logrado desarrollar e incorporar una visión más inclusiva de lo social al avanzar en una comprensión del territorio que integra el buen vivir en la construcción y relación de los sujetos sociales.

Gubernamentalidad Neoliberal

El proyecto neoliberal se constituye en una racionalidad que incide en la construcción de las formas de vida que, bajo la exigencia de competir, restringe a los individuos, en la acción de sus redes, capacidades subjetivas y recursos personales (Laval & Dardot, 2013). Con ello, los valores y principios que operan desde una lógica de justicia y bienestar social muchas veces se vuelven incompatibles con la promoción y defensa de la libertad y de los derechos colectivos e individuales (Harvey, 2015). Este planteamiento permite atender a la forma en que se organizan y estructuran las acciones del estado neoliberal, situando a las políticas públicas como un vehículo que materializa su proyecto,

⁵⁹ Con ello hacemos referencia al reconocimiento de la crítica feminista al Estado de bienestar y socialdemócrata que deviene de una raigambre patriarcal-neoliberal (Orloff, 1996; Pateman, 1992; Sainsbury, 1996).

organizando las relaciones entre ‘Estado, Mercado y Sociedad’ (Ortiz, 2013; Ortiz, 2014).

Complementariamente, el análisis de la Gubernamentalidad permite sostener que las políticas públicas desarrollan modos de gobernanza que se sostienen a nivel global, produciendo instrumentos programáticos a nivel local que se desarrollan a partir de instituciones u organismos supranacionales como la OCDE, ONU, el Banco Mundial, la OMS o la propia Unión Europea, por citar algunos ejemplos (Rivera-Aguilera, 2017). En esta perspectiva, las políticas sociales -entendidas como un subconjunto de las políticas públicas orientadas a distribución de los bienes públicos y al abordaje de la cuestión social- adquieren un papel relevante como instrumento para amortiguar los costos del modelo neoliberal vigente en Latinoamérica, introduciendo el concepto de bienestar como objetivo de su accionar (Montagut, 2014). Sus efectos también pueden ser vistos en el contexto de su ejecución, pues las políticas sociales estructuran formas de control social que sostienen y reproducen un ordenamiento sociocultural (Coutant & Eideliman, 2013; Donzelot, 2007; Lazzarato, 2013).

La noción de ‘gobernanza’ describe los modos de gobierno emergentes en el mundo contemporáneo que implican una imbricada interconexión entre diversos agentes más allá del Estado para generar gobierno (Oliver-Mora & Íñiguez-Rueda, 2015). A nivel político, esta conceptualización reemplaza a la burocracia en términos clásicos, alineándose con modelos de gestión pública basados en criterios empresariales emanados de una ideología managerial para la optimización y control de sus procesos operativos (Parker, 2002; Ramírez-Aluja, 2013). Durante los últimos 30 años, la OCDE ha promovido la implementación del Nuevo Management Público [NMP] como modelo de gobierno que pretende superar las lógicas burocráticas de gestión que supone un Estado robusto y centralizado (Reyes et al., 2021).

Se impone, así, como una táctica de gobierno que opera ‘de arriba hacia abajo’, imprimiendo en los servicios públicos un enfoque de trabajo orientado por el mercado y el sector empresarial-privado. Su objetivo es la construcción de un Estado mínimo que desarrolle funciones básicas, vale decir, que actúe cuando los individuos no logran gestionar los riesgos a los que se ven expuestos (Reyes, et al., 2021).

En esta redefinición, el modelo plantea que los Estados deben actuar por medio de colaboradores, los que han de funcionar con alta eficiencia, eficacia y legitimidad, centrados en la satisfacción de sus clientes/as/ciudadanos/as e instalando una administración por objetivos gerenciales (Toledo, 2009). Así, en lugar de centrarse en la gestión de personas y programas públicos, los gobiernos se focalizan en la administración y organización de los recursos, logrando capturar fuentes públicas, privadas y de la sociedad civil (Conejero, 2016). De este modo, parte de la nomenclatura que coloniza los espacios de acción de los trabajadores/as del sector público son: eficacia, eficiencia, reducción del gasto público, sistemas e instrumentos de evaluación/gestión, gobierno digital, rendición de cuentas, etc. (Salamon et al., 2000).

El modelo de la NMP ha marcado las administraciones estatales alrededor del mundo incorporando distintos mecanismos de mercado, propios del sector privado, y de las orientaciones hacia temas de ciudadanía y participación (Morales & González, 2016). Estos instrumentos, por tanto, se realizan en una estructura altamente tecnificada y de creciente complejidad en que la acción pública del Estado demanda un ejercicio de coordinación en un medio socio-organizacional que se caracteriza por su constante movimiento, fluidez e incertidumbre (Conejero, 2016). No obstante, una limitación fundamental del NMP es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual, de espíritu emprendedor, concebida para ordenar el comportamiento de una organización privada e

independiente y que son de difícil aplicación en escenarios públicos híbridos (Denhardt & Denhardt, 2007; Mendoza, 2015). Con ello, se han observado claras insuficiencias al minimizar la importancia de los valores colectivos y dar poca atención a la necesidad de colaboración, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas (Reyes et al., 2021).

En este escenario, surge como alternativa crítica al modelo anterior, la propuesta del denominado Nuevo Servicio Público [NSP] (Denhardt & Denhardt, 2002) que busca avanzar hacia un modelo de gestión y dirección más democrático, considerando las necesidades sociales de la población en una lógica de gobernanza colaborativa (Conejero, 2016; García & Pastor, 2011; Oliver-Mora & Íñiguez-Rueda, 2015). En este sentido, esta corriente “apuesta por situar a los ciudadanos y a los empleados públicos de base en el centro del proceso político mediante la introducción de mecanismos participativos en la formulación, prestación y evaluación de los servicios públicos” (Oliver-Mora & Íñiguez-Rueda, 2015, p. 381). Su tesis central propone que el servicio público estaría en una lógica servir y no dirigir —“serving, notsteering”— (Denhardt & Denhardt, 2007), oponiéndose a los conceptos de consumidor, mercado y competencia para relevar el papel de la ciudadanía, democracia y sentido de pertenencia (Mendoza, 2015).

Lo anterior, supone que el fortalecimiento de la participación ciudadana contribuye a producir procesos de transformación social mediante la construcción de políticas públicas de mayor calidad, generando mayor confianza en las instituciones públicas (Conejero, 2016). Esto daría garantías para la implementación de políticas más cercanas, integrales e incluyentes, entendiendo que la ciudadanía estaría familiarizada con ellas, al participar en su elaboración. Las prácticas de gobernanza colaborativas surgen como una respuesta contingente a una pronunciada crisis de participación política de la ciudadanía, sumado a la

redefinición del concepto de democracia, y en base al que la ciudadanía adquiere rol de control sobre la política pública a partir de la información que tiene disponible (Welp, 2008). Así, se aboga por el ‘retorno’ a los valores democráticos del servicio público, destacando la importancia de la construcción de una relación dialógica y deliberativa que demanda la vida en sociedad (Denhardt & Denhardt, 2002; Denhardt & Denhardt, 2007).

Más allá de los éxitos que pueden tener estas iniciativas de NSP en contextos de políticas públicas locales, lo cierto es que su aplicación alrededor del mundo es relativamente reciente (Maestre, 2016; Oliver-Mora & Iñiguez-Rueda, 2016; Valenzuela, 2015). Asimismo, este modelo puede ser visto solo como una mínima evolución de la NMP en la medida que se plantea como desafío aportar a la construcción de una gestión que supere el individualismo que subyace a la gestión del sector empresarial-privado (Maestre, 2016). Y al respecto, otros autores imprimen una visión menos alentadora, al plantear que su implementación ha producido un mayor desplazamiento al rol de la ciudadanía como un “consumidor de bienes y servicios” (Rainey, 2009 citado en Valenzuela, 2015).

Los procesos de modernización promovidos por la mayoría de los Estados en Latinoamérica descansan en modelos de gestión implementados bajo una racionalidad neoliberal que ha producido una profunda transformación en la cultura de las organizaciones públicas, afectando la orientación de sus políticas y, en especial, al subconjunto de las políticas sociales (Giraldo, 2013; Pereira, 2015; Varas et al., 2018). En esta perspectiva, los modelos de gestión previamente descritos se constituyen en estrategias que han marcado las administraciones estatales alrededor del mundo incorporando distintos mecanismos de mercado, propios del sector privado, y de las orientaciones hacia temas de

ciudadanía y participación (Morales & González, 2016; Yáñez-Urbina & Reyes-Espejo, 2019).

Las políticas públicas, por tanto, se realizan en un contexto altamente tecnificado y de creciente complejidad en que la acción pública del Estado demanda un ejercicio de coordinación en un medio socio-organizacional que se caracteriza por su constante movimiento, fluidez e incertidumbre. Con ello, desde los contextos de ejecución de estas políticas, surgen una serie de contradicciones y resistencias. Se cuestiona el espíritu y racionalidad neoliberal que se imprime en la reorganización del Estado para la creación de sujetos políticos y sociales, así como de nuevas formas de ciudadanía (Morales & González, 2016). Al respecto, un cuerpo considerable de estudios aborda el análisis de las políticas sociales neoliberales, entendiéndolas como una técnica de gobernabilidad, de acuerdo con la cual se promueve o performa un tipo de subjetividad que ha sido funcional para el modelo (Brady et al., 2014; Fuenmayor, 2014; Hernando & Blanco, 2016; Ortiz, 2014; Speer & Han, 2018; Vitus, 2018). En el siguiente apartado profundizaremos en esta relación.

Performatividad de las Políticas Sociales y Construcción de Subjetividades

La performatividad es una teoría que deriva de la filosofía analítica (Austin, 1967; Searle, 1965), que constata que el lenguaje y las prácticas no solo representan o moldean el mundo, sino también lo constituyen y producen. La capacidad performativa considera cómo las identidades y otros efectos discursivos se realizan en la práctica, situándose en el terreno de lo político (Markussen, 2005; Ramos, 2012). En tal sentido, al apelar a la performatividad de las políticas públicas, nos referimos a cómo éstas (re)crean tanto a los sujetos como a los contextos, conocimientos y discursos que son su objeto y mediatizan, operativamente, su accionar en el

terreno de lo social (Ramos, 2012). Esta comprensión sitúa la incidencia de los procesos performativos que están a la base de la construcción e implementación de las políticas sociales, constituyéndose en una herramienta analítica que permite abordar sus efectos en la producción de subjetividades y en el acontecer de las comunidades en situaciones de injusticia e inequidad social (Butler, 2012; Ramos, 2012).

La idea de la performatividad de las políticas públicas es amplia y diversa. Sin duda que su origen se encuentra en los planteamientos foucaultianos de Gubernamentalidad y desde hace décadas que distintos autores y autoras plantean que estas políticas neoliberales estarían creando un sujeto “neoliberal empresario de sí mismo”. Siguiendo a Foucault, Niklas Rose (2022), ha señalado cómo en sociedades capitalistas avanzadas, las estrategias orientadas a la autogestión o autodirección de las personas dan cuenta de modos emergentes por los cuales el sujeto es gobernado por otros y por sí mismo. Con la noción de ‘self empresarial’, Rose designa una cadena de reglas de conducta asociadas a la existencia: energía, ambición, cálculo y responsabilidad individual, todo ello, se articula a la maximización del capital humano y en la proyección del sí mismo hacia un futuro (2022).

Desde esta perspectiva el ‘empresario de sí mismo’ es quien opera según reglas éticas acerca de la mejor versión de sí, ajustándose a las expectativas interpuestas por un mercado social y material. Así, el buen gobierno se basa en las formas en que las personas se gobiernan a sí mismas, es decir, se autogestionan (Rose, 2022). Esta racionalidad se imbricaría fuertemente en las prácticas de acción cotidianas a nivel social e individual, constituyéndose en una característica de sociedades neoliberales, propiciando la conversión de los ciudadanos en actores económicos que intentan movilizarse con independencia del Estado (Guzmán et al., 2017).

Consecuentemente, María Guadalupe Ortiz (2014), resalta que uno de los campos en los que ha sido posible reconocer la preeminencia de las ideas neoliberales es el de las políticas públicas relativas al desarrollo social. Observó que, ancladas en un discurso común, presentan una tendencia a la homogeneización, reproduciendo una *cultura de autogestión*, bajo la cual se promueve un ‘rol ciudadano’ para la adquisición y habilitación de capacidades para resolver sus problemas y opciones de crecimiento (Ortiz, 2013; Ortiz, 2014). Así, las políticas señaladas buscan capacitar a sus beneficiarios para lograr su ingreso a un entorno competitivo y donde el concepto de ‘autogestión’ adquiere notoriedad junto a otras denominaciones que abogan por la participación ciudadana, solidaridad social y gobernanza (Ortiz, 2014). De esta forma, los contextos de inequidad social se convertirían en el caldo de cultivo para que “una mayor cantidad de individuos se autorregulen y gestionen sus propios riesgos, incitando a la creatividad y a la competencia, lo que volvería a las desigualdades funcionales a la economía” (Guzmán et al., 2017, p. 90).

Particularmente, en los últimos años se ha desarrollado una línea de investigación y reflexión relevante que, interpelando la posición e incidencia disciplinar de la psicología comunitaria frente al quehacer gubernamental, evidencia la necesidad de estudiar los efectos performativos que ha tenido la política pública en los procesos de articulación social y construcción de subjetividades (Alfaro, 2013; Alfaro & Martin, 2015; Astete & Vaccari, 2017; Reyes et al., 2015; Reyes & Olivares, 2020).

Las políticas públicas neoliberales se han caracterizado por incorporar “formas asistencialistas, paliativas, centradas en el déficit o compensatorias que derivan de concepciones subsidiarias del rol del Estado” (Alfaro & Martin, 2015, p. 1350), señalando que una de las principales zonas de conflicto se encuentra en el campo de las prácticas. En este sentido, a

nivel interdisciplinar se han documentado lógicas contradictorias entre las propuestas de intervención y organización comunitarias y la construcción de políticas sociales neoliberales (Brady et al., 2014; De la Maza, 2011; Fuenmayor, 2014; Gray, et al., 2015; Hasenfeld & Garrow, 2012; Ortiz, 2014; Schram et al., 2010). De este modo, se plantea que los principios de competencia e individualismo del neoliberalismo son contrarios a los valores del fortalecimiento colectivo y la justicia social de la psicología comunitaria (Nelson, 2013; Prilleltensky & Nelson, 2013).

Por una parte, se ha observado que una gestión pública basada en la descentralización y privatización de los servicios ha repercutido fuertemente en el tercer sector, coaccionando su potencial crítico y cuestionador del Estado y convirtiéndolo en un 'cliente-consumidor' más, sometido a los principios del mercado (Fuenmayor, 2014; Gray et al., 2015; Hasenfeld & Garrow, 2012). Por otra parte, se ha detectado su impacto en la organización comunitaria a través de tres tendencias:

1. la promoción de una práctica basada en la evidencia como un proceso dominante para guiar la acción profesional en el tercer sector, desestimando otras fuentes de saberes (Brady, 2012; Mullaney, 2007);
2. la atención disminuida y la tergiversación de los movimientos sociales en el contexto teórico-práctico de la educación de las comunidades producto de su descalificación, marginalización o criminalización (Brady, 2012; Brady et al., 2014; Choudry & Shragge, 2011; Pyles, 2009);
3. la creciente profesionalización de la organización comunitaria en el marco de los profesionales que intervienen y de sus líderes y representantes que son entrenados, capacitados y certificados para ejercer sus labores comunitarias (Bar-On, 1999; Brady, 2012; Schram et al., 2010).

En este contexto, la organización comunitaria ha tendido a depender fuertemente de prácticas tecno-científicas, centradas en formas ‘objetivas’ de conocimiento que se traducen en intervenciones de corte positivista/cuantitativo, que propenden al *status quo* a través de la promoción de reformas menores y fortalecen el individualismo neoliberal, convirtiendo a cada persona en la única responsable de dar solución a las situaciones que la afectan (Brady et al., 2014; Gray et al., 2015; Schram et al., 2010).

En Chile -laboratorio del neoliberalismo en Latinoamérica-, se ha observado que las políticas sociales altamente focalizadas y centradas en el déficit, refuerzan un tipo de sujeto carente y que, como efecto de la intervención, se siente agradecido de la acción recibida (Astete&Vaccari, 2017; Reyes-Espejo, 2007). El equipo interventor, por su parte, queda despoltizado y con escasa capacidad para incidir en el mejoramiento de la vida de las comunidades atendidas, volviéndose impotente ante las tensiones y paradojas reconocidas en las políticas públicas (Opazo et al., 2019; Reyes-Espejo, 2007). Así, opera como telón de fondo un patrón de responsabilización individual que, vinculado con las subjetividades del self empresarial, permiten entender cómo los sujetos sociales se sienten responsables de todo lo que acontece, *para bien y para mal* (Reyes & Olivares, 2020).

La instrumentalización de la participación de las personas, organizaciones y comunidades de la sociedad civil se constituye en una contracara que durante el último período alerta sobre el accionar del Estado cuando se esfuerza por satisfacer las demandas de los ciudadanos (Ding, 2020; Turnhout et al., 2010). Al respecto, se plantean y discuten conceptualizaciones como la gobernanza performativa

(performative governance)⁶⁰ para caracterizar la respuesta del Estado frente a la presión pública, evidenciando cómo se despliega una teatralidad de lenguaje, símbolos y gestos con la que se busca dar una impresión “de buena gobernanza” entre los ciudadanos (Ding, 2020). Esta aproximación ha servido para caracterizar la respuesta aparente de “estar tratando de resolver el problema” de diversos gobiernos en tiempos de pandemia (y de post-covid) y en la que las altas expectativas de las comunidades frente a la crisis sanitaria y social se confronta con las bajas capacidades políticas y administrativas de los gobiernos para reaccionar y dar respuestas efectivas frente a la pandemia (Ding & Thompson-Brusstar, 2021; Nemeč et al., 2020; Zhong et al., 2021).

Los efectos performativos de las políticas públicas también han sido estudiados en el campo de las políticas sociales de género. A partir de algunos estudios se ha evidenciado, por una parte, que el patrón de exclusión y de clientelización de las mujeres se ha afianzado en el tiempo a través de estrategias de fomento y capacitación para su inclusión, emprendimiento, empoderamiento, autonomía y protección (Schild, 2013; Schild, 2015; Schild, 2016). Con ello, se han mantenido los efectos que han tenido las normas de género dominantes -que siguen asignando a las mujeres las tareas reproductivas- y que, dada la sobrevaloración de los criterios macroeconómicos de estas políticas para evaluar el crecimiento, ocultan la creciente y profunda desigualdad social, junto con invisibilizar el aporte individual y organizado de las mujeres al desarrollo humano y al bienestar social

⁶⁰ La gobernanza performativa debe distinguirse de otros tipos de comportamiento estatal, como la inercia, el paternalismo y la satisfacción sustantiva de las demandas de los ciudadanos (Ding, 2020).

(Centro de Estudios de la Mujer [CEM], 2019; CEM, 2020; CEM, 2021; De la Cruz, 2020).

Por otro lado, se ha estudiado una tendencia relevante que ha sido descrita en diversos contextos: el maternalismo de la política pública (Blofield & Franzoni; 2015; Herrera et al., 2018; Mathieu, 2016; Staab, 2012; Staab, 2017; Vera et al., 2016). Este concepto, entendido como “la ideología, retórica, prácticas y políticas públicas que amalgaman mujeres y madres” (Herrera et al., 2018, p. 5) llama la atención sobre los efectos performativos que ha tenido en el tiempo la inclusión del ‘enfoque de género’ en la naturalización de los roles y prácticas de cuidado a nivel social (Blofield & Franzoni; 2015; Herrera et al., 2018; Mathieu, 2016; Staab, 2012; Staab, 2017; Vera et al., 2016).

Siguiendo a Butler (2012), para la comprensión de un acto⁶¹ o efecto performativo es necesario no solo prestar atención a las relaciones que lo construyen en un contexto determinado, sino que, debido a su condición iterada, se requiere ampliar la mirada hacia la historicidad del acto, pues ayuda a comprender cómo ha sido representado en diversos escenarios sociales. Esta construcción permanente puede emerger tanto de un proceso de repetición que va afirmando la práctica misma, o también pudiera emerger de procesos de desplazamientos o resistencias que actúan renovando esta práctica (Morales, 2014). Los actos performativos, al producir la realidad a la que se refieren no pueden adjetivarse como verdaderos o falsos sino como exitosos o fallidos, en tanto su fortaleza emerge de la repetición y ritualización de su práctica. Por ello, si esta noción de performatividad la asociamos a las normas propuestas por las políticas públicas,

⁶¹ Los actos performativos son históricos, relacionales y contextuales, porque se producen entre relaciones interdependientes y construidas en espacios sociales específicos (Santander, 2019).

se pone de manifiesto la necesidad de abordar sus efectos no sólo a nivel individual, sino también estudiando sus efectos a nivel comunitario (en sus prácticas y acciones). No obstante, este es un aspecto que ha sido escasamente estudiado en nuestro continente, situándose como un desafío que puede ser cubierto por la psicología comunitaria.

Acción Pública y Psicología Comunitaria.

La investigación en psicología comunitaria puede aportar a la toma de decisiones en políticas sociales y los procesos de intervención comunitaria pueden contribuir al diseño de políticas públicas más pertinentes a las necesidades de las comunidades. En este contexto, también se ha observado que la participación de las comunidades mejora el sentido y sostenibilidad de las acciones implementadas desde la política pública (Fuster, 2016), posibilitando la emergencia de experiencias respetuosas con los grupos intervenidos, donde se integran saberes y se avanza en autonomía para sumar los recursos comunitarios a la toma de decisiones, fortaleciendo el tejido social para asegurar la mantención de dichas acciones (Olivares & Reyes-Espejo, 2016).

El concepto de acción pública, entendido como la “manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997, p. 28 citado en Oliver-Mora & Íñiguez-Rueda, 2016), se constituye en una herramienta relevante para aproximarse a las políticas sociales, entendiendo que éstas actúan en un espacio en que se disputan los intereses y el accionar del Estado, mercado y de la sociedad civil organizada (Grau-Solés et al., 2011; Spink, 2007). En esta perspectiva, las políticas públicas pueden ser comprendidas y estudiadas como un objeto fluido, como redes que se adaptan y transforman y, por ello, justamente permanecen en el tiempo (Grau-Solés et al., 2011).

El reconocimiento de elementos materiales y simbólicos (no materiales) que participan o se ven implicados en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas evidencian “la proliferación y diversificación de entramados de instrumentos de acción pública, los cuales configuran dispositivos técnico-sociales que organizan relaciones entre el poder público, sus ejecutantes y sus destinatarios” (Soto et al., 2017, p. 77). Esta comprensión nos permite enlazar las dimensiones de comunidad, género y territorio, para abrir espacio al encuentro de racionalidades, tecnologías, materialidades, subjetividades, cuerpos, biografías etc., es decir, incluir la propia experiencia y saberes de quienes participan y ejecutan, como un componente clave para (re)articular los diseños que tradicionalmente se inscriben en la trama pública (García & Pastor, 2011; Grau-Solés et al., 2008; Grau-Solés et al., 2011; Oliver-Mora & Íñiguez-Rueda, 2015). Postulamos, en este sentido que la relación entre las políticas sociales y la perspectiva comunitaria requiere de una reflexión que considere cómo se integran las especificidades socioculturales y territoriales, estableciendo distinciones metodológicas que permitan mejorar el impacto y la sustentabilidad, permitiendo a las comunidades integrar sus necesidades y recursos de manera expedita (Fuster, 2016).

En este contexto, el doble concepto de territorialización y desterritorialización de De Landa (2006 citado en Hernando & Blanco, 2016) sirve para dar cuenta de la articulación de organizaciones sociales y materiales que se ensamblan en interacciones cotidianas -encuentros cara a cara, conversaciones en lugares concretos y que definen fronteras espaciales de los territorios donde estas ocurren: lugares de encuentro, barrios, pueblos, regiones y el propio país- y procesos no espaciales que incrementan la homogeneidad de un ensamblaje identitario a nivel social -categorías sociales que definen la pertenencia/exclusión de una organización y relativos a una pertenencia/exclusión étnica, de clase, de

género u otro, en un barrio, vecindario, comunidad o localidad- (Hernando & Blanco, 2016).

Estos procesos pueden ser considerados, situacionalmente, como ejes de un ensamblaje sociotécnico, haciendo evidentes las fronteras que emergen de las trayectorias de las políticas públicas implementadas en territorios específicos y que han sido formuladas desde “sitios sociales considerados extraterritoriales y que, sin embargo, se transforman en elementos constitutivos de él” (Hernando & Blanco, 2016, p. 191). De este modo, es posible trascender el concepto clásico de territorio, para pasar a comprender la experiencia de las comunidades en un entramado de territorialización histórico que aglutina componentes normativos o simbólicos, materiales y no materiales en un recipiente geográfico, un territorio que es un espacio en permanente construcción y disputa (Hernando & Blanco, 2016).

En particular, bajo el reconocimiento de la dimensión de la ciudadanía social como un espacio de acción que trasciende la esfera político-estatal para dar cuenta de los ámbitos de provisión de bienestar en las políticas sociales, la esfera comunitaria también adquiere un lugar central (Draibe & Riesco, 2006; Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Desde ella, es posible apreciar cómo se congrega y expresa la cooperación voluntaria de la ciudadanía por dos vías principales: primero, por la vereda de las organizaciones formalizadas del tercer sector (ONG, fundaciones, asociaciones y grupos de la sociedad civil) que emprenden y organizan las acciones y servicios de protección social y segundo, por la vía de experiencias informales consistentes con procesos de organización social, situando una comprensión y gestión diferente de los riesgos y desigualdades sociales (Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Estas vías son fundamentales para garantizar estándares de calidad de vida en muchos países de América Latina; por ello, la

comprensión de la dimensión comunitaria permite acercarse a la realidad que opera en sus distintos escenarios, actuando también como una medida para la elaboración de políticas públicas exitosas.

De este modo, al abordar las políticas públicas mediante el desarrollo de procesos de problematización y desnaturalización colectiva en los contextos de acción pública es posible generar un proceso de construcción reflexivo, en contextos dialógicos (Hesse-Biber & Piatelli, 2012). Con ello, el accionar de la psicología comunitaria permite potenciar espacios de transferencia de conocimiento, para incidir en el diseño de nuevos formatos de intervención comunitaria, situando a los participantes del proceso como protagonistas de las transformaciones emprendidas y recurriendo, transversalmente a un análisis de carácter comprensivo de las políticas sociales, enfatizando la importancia de los marcos cognitivos y de los recursos que movilizan diversos actores en los procesos vinculados con las políticas (Guzmán & Montaña, 2012; Muller & Surel, 1998; Muller & Sénac-Slawinski, 2009).

Desde esta perspectiva, las políticas sociales son consideradas como resultados de las dinámicas sociopolíticas en las que intervienen actores que, detentando diferentes grados de poder, movilizan distintos marcos de interpretación de la realidad social (Muller & Surel, 1998; Muller & Sénac-Slawinski, 2009). Estos actúan en distintos escenarios regulados por normas precisas, confrontando sus concepciones de mundo e intereses para avanzar hacia determinados acuerdos, en una compleja trama donde se va configurando una representación de los problemas, de sus causas, sus soluciones y consecuencias (Guzmán & Montaña, 2012).

De acuerdo con Ornelas (2016), la construcción de sociedades posneoliberales en América Latina se ha realizado, fundamentalmente, por dos vías: la primera, ha implicado asumir los límites del modelo capitalista-neoliberal, optando

por “*desarrollos alternativos*” que sirven para su “rectificación, reparación o modificación”, focalizando su crítica en la instrumentalización de procesos como el crecimiento perpetuo, extractivismo o apropiación de la naturaleza; mientras que la segunda vía, denominada “*alternativas al desarrollo*”, rechaza el marco conceptual del neoliberalismo, explorando ordenamientos sociales, económicos y políticos alternativos que enfatizan una comprensión del bienestar y desarrollo social que va más allá de criterios individuales y economicistas. Ambas formas han tenido y siguen teniendo gran importancia en muchos países de América Latina para garantizar ciertos estándares de calidad de vida y, sin su consideración, pensamos que todavía se nos escapa una parte importante de la comprensión de la realidad (Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Emprender una tarea de (re)conocimiento probablemente nos permitirá promover políticas públicas que den mejores respuestas a las necesidades/realidades de las comunidades, grupos y personas que habitan nuestro continente. En este sentido, es importante reconocer cómo hay un cierto fundamento o deseo compartido que puede guiar, como horizonte, las prácticas de las políticas sociales y las acciones e intervenciones comunitarias (Reyes et al., 2021). Nos referimos al Buen Vivir que se gesta como una noción político-discursiva crítica que, al mismo tiempo que rescata la cultura ancestral de los pueblos, propone una alternativa post-desarrollista que critica a los modelos de desarrollo capitalistas neoliberales importados de occidente y promueve la participación directa de la ciudadanía (Reyes et al., 2021).

Palabras de Cierre

La propuesta de este capítulo responde a la preocupación por reubicar o reenfocar el debate sobre la compleja relación entre psicología comunitaria y el ámbito de

las políticas sociales, en función de un proyecto para repensar las sociedades posneoliberales en América Latina. Se fundamenta en la certeza de que la práctica comunitaria en nuestro continente se ha visto fuertemente influida por una política social neoliberal en la que se producen numerosas acciones centradas en el ‘mejoramiento’ de las condiciones de vida y bienestar de las comunidades y pocas intervenciones orientadas a la facilitación de procesos de asociatividad y organización en pro de la disminución de desigualdad. Son escasas las acciones que aportan al mejoramiento de las condiciones de vida y, en este contexto, la psicología comunitaria como praxis transformadora de tradición crítica cuestiona las prácticas centradas en la asistencia y prevención de problemas que dejan intactas las condiciones estructurales que los generan (Prilleltensky & Nelson, 2013).

En este capítulo hemos visibilizado algunas perspectivas teórico-analíticas que nos permiten abordar las consecuencias que tienen las prácticas de la política social en la construcción de los sujetos y comunidades que son objeto de su intervención, para proponer finalmente la necesidad de generar propuestas para el desarrollo de políticas sociales más pertinentes y cercanas a las comunidades a través de la promoción de la acción social fundamentada en los principios del Buen Vivir. La incorporación de esta noción, en tanto posicionamiento crítico a los modelos de desarrollo imperantes, implica la consideración de otros derechos como, por ejemplo, los derechos del medio ambiente y la relevancia de la vida en armonía de los sujetos con su medio.

Desde esta perspectiva, pensamos que podemos aportar a la construcción de propuestas comprensivas y de acción para desarrollar políticas sociales que verdaderamente puedan impactar en el devenir de nuestro continente, constituyéndose en posibilidad de liberación y reparación, respetuosas de nuestras diferencias. Asumimos, en este sentido, que este horizonte teórico y valórico ‘crítico al modelo neoliberal’ puede

contribuir a sostener relaciones más horizontales a nivel social, generando prácticas comunitarias que potencien procesos de cambio a nivel territorial basado en el reconocimiento de los recursos, saberes y formas culturales de las comunidades para definir su bienestar. Y, en particular, lo visualizamos como un campo reflexivo de “resistencia” (Reyes et al., 2021) que permite re-situar la acción profesional, ampliando sus posibilidades de organización para enfrentar, de manera crítica y creativa, los obstáculos que hasta ahora se imponen en el campo de intervención en las políticas sociales neoliberales.

Referencias

- Alfaro, J. (2013). Psicología comunitaria y políticas sociales: institucionalidad y dinámicas de actores. *Global Journal of Community Psychology Practice*, 4(2), 1-10.
- Alfaro, J., & Martin, M. P. (2015). Procesos y oportunidades de transferencia del conocimiento desde la psicología comunitaria a las políticas públicas. *Universitas Psychologica*, 14(4), 1347-1357. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.up14-4.potc>
- Alfaro, J. (2020). Posibilidades y tensiones en la relación entre psicología comunitaria y política sociales. En J. Alfaro, B. Olivares, M. Monreal, P. Gamonal, & F. Jeannerett (Eds.), *Diálogos contemporáneos en psicología comunitaria: escenarios, problemas y aprendizajes* (120-145). Astrolabio Ediciones.
- Astete, M., & Vaccari, P. (2017). Políticas públicas y subjetividades: lógicas en disputa en la implementación de programas sociales en la comuna de Lota, Chile. *Psicoperspectivas*, 16(1), 31-41.

<http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue1-fulltext-880>

- Austin, J. (1967). *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós.
- Bar-On, A. (1999). Social work and the missionary zeal to whip the heathen along the path of righteousness. *British Journal of Social Work*, 29(1), 5-26.
- Berroeta, H., Reyes, M. I., Olivares, B., Winkler, M. I., & Prilleltensky, I. (2019). Psicología comunitaria, programas sociales y neoliberalismo: la experiencia chilena. *Revista Interamericana de Psicología / Interamerican Journal of Psychology*, 53(2), 281-297. <https://doi.org/10.30849/rip/ijp.v53i2.1050>
- Blofield, M., & Franzoni, J. M. (2015). *Are governments catching up? work and family policy and inequality in Latin America*. UN Women. <https://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/work%20family%20policy.pdf?v=1&d=20150921T151-639>
- Brady, S. R. (2012). *Discovering how community organizing leads to social change: developing formal practice theory for social workers engaged in empowering community organizing* [Doctoral thesis, Virginia Commonwealth University]. VCU Scholars Compass.
- Brady, S. R., Schoeneman, A. C. & Sawyer, J. M. (2014). New directions in critical community practice: assessing and analyzing the damaging impact of neo-liberalism on community practice. *Journal for Social Action in Counseling and Psychology*, 6(1), 36-60.
- Burton, M. H., & Kagan, C. (2015). Theory and practice for a critical community psychology in the UK. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 5(2), 182-205.

- Butler, J. (2012). *Cuerpos que no importan. sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Paidós.
- Centro de Estudios de la Mujer. (2019). *Argumentos para el Cambio no. 89-90*. CEM.
- Centro de Estudios de la Mujer. (2020). *Argumentos para el Cambio No. 91-100*. CEM.
- Centro de Estudios de la Mujer. (2021). *Argumentos para el Cambio No. 101-102*. CEM.
- Cecchini, S. (Comp.). (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/S1900962_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Choudry, A. & Shragge, R. (2011). Disciplining dissent: NGOs and community organizations. *Globalizations*, 8(4), 503-517. <https://doi.org/10.1080/14747731.2011.585855>
- Conejero, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (27), 5-39.
- Coutant, I., & Eideliman, J. S. (2013). The moral economy of contemporary working-class adolescence: managing symbolic capital in a french public adolescent centre. *The British Journal of Sociology*, 64(2), 248-266. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12016>
- Cuevas, H., González, F., & Paredes, J. P. (2018). Neo liberalización y ciudadanía(s) en el sur global. *Polis*, 17(49), 5-25. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682018000100005>

- De la Cruz, C. (2020). The persistent maternalism in labor programs. En A. Rammand & J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (245–66). PalgraveMacmillan.
- De la Maza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 10(30), 45-75. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2002). New public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: serving, not steering*. M. E. Sharpe.
- Ding, I. (2020). Performative governance. *World Politics*, 72(4), 525-556. <https://doi.org/10.1017/S0043887120000131>
- Ding, I., & Thompson-Brusstar, M. (2021). The anti-bureaucratic ghost in China's bureaucratic machine. *The China Quarterly*, 248(1, Suppl), 116-140. <https://doi.org/10.1017/S0305741021000977>*
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión.
- Draibe, S., & Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta de Moebio*, 50, 39-52.

- Fuster, X. (2016). La histórica deuda de las políticas sociales: pertinencia territorial. el caso del programa habitabilidad, Chile. *Revista INVI*, 31(86), 61-88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000100003>
- García, M. J. & Pastor, G. (2011). El nuevo servicio público. estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la comunidad de Madrid. Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid, Murcia, España.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado*. Editorial Linotipia Bolívar.
- Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L. & Subirats, J. (2008). Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso. *Política y Sociedad*, 45(3), 199-217.
- Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L. & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*, 11(1) 63-84. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v11n1.827>
- Gray, M., Dean, M., Agllias, K., Howard, A. & Schubert, L. (2015). Perspectives on neoliberalism for human service professionals. *Social Service Review*, 89(2), 368-392. <https://doi.org/10.1086/681644>
- Guzmán, V., Barozet, E. & Méndez, M. L. (2017). Legitimación y crítica a la desigualdad en Chile: una aproximación pragmática. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, (73), 87-112.
- Guzmán, V. & Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-*

2010). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Hasenfeld, Y. & Garrow, E. (2012). Nonprofit human-service organizations, social rights, and advocacy in a neoliberal welfare state. *Social Service Review*, 86(2), 295-322. <https://doi.org/10.1086/666391>

Hernando, M., & Blanco, G. (2016). Territorio y energías renovables no convencionales: aprendizajes para la construcción de política pública a partir del caso de Rukatayo Alto, Región de Los Ríos, Chile. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 165-202.

Herrera, F., Aguayo, F. & Goldsmith, J. (2018). Proveer, cuidar y criar: evidencias, discursos y experiencias sobre paternidad en América Latina. *Polis*, 17(50), 5-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-656820-18000200005>

Hesse-Biber, S. & Piatelli, D. (2012). The feminist practice of holistic reflexivity. In S. Hesse-Biber (Ed.), *Handbook of feminist research: theory and praxis* (557-582). SAGE Publications.

Kagan, C., Burton, M., Duckett, P., Lawthom, R. & Siddequee, A. (2020). *Critical community psychology: critical action and social change*. Routledge.

Laval, C. & Dardot, P. (2013). *La pesadilla que nunca acaba: el neoliberalismo contra la democracia*. Gedisa.

Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado: ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu.

Maestre, O. F. (2016). La renovación urbana: tres miradas reflexivas desde la gestión pública. Cómo lograr valor

público a través del nuevo servicio público [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional – Pontificia Universidad Javeriana.

Malherbe, N. & Cornell, J. (2022). Considering poststructuralist discursive community psychology. *Social and Personality Psychology Compass*, 16(4). <https://doi.org/10.1111/spc3.12661>

Markussen, T. (2005). Practising performativity. transformative moments in research. *European Journal of Women's Studies*, 12(3), 329-344. <http://dx.doi.org/10.1177/1350506805054273>

Martin, M. P. & Alfaro, J. (2017). Políticas de Bienestar en Contextos Neoliberales: Tensiones del modelo chileno. *Caderno CRH*, 30(79), 87–102. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000100009>

Mathieu, S. (2016). From the defamilialization to the “demotherization” of care work. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 23(4), 576-591. <https://doi.org/10.1093/sp/jxw006>

Mendoza, R. (2015). El Nuevo Servicio Público propuesto para un gobierno abierto. *Políticas Públicas*, 8(1), 1-22

Montagut, T. (2014). Repensando la política social. *Documentación Social*, (154), 13-23.

Montenegro, M., Rodríguez, A. & Pujol, J. (2014). La Psicología social comunitaria ante los cambios en la sociedad contemporánea: de la reificación de lo común a la articulación de las diferencias. *Psicoperspectivas*, 13(2), 32-43. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol13-Issue2-fulltext-433>

- Montero, M. (2004). Relaciones entre psicología social comunitaria, psicología crítica y psicología de la liberación. *Psykhé*, 13(2), 17–28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22282004000200002>
- Morales, M. V. (2014). Discurso, performatividad y emergencia del sujeto: Un abordaje desde el post-estructuralismo. *Athenea Digital*, 14(1), 333-354. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n1.884>
- Morales, M. & González, J. M. (2016). La construcción de subjetividades en el sistema sanitario público de Andalucía (España). *Athenea Digital*, 16(2), 3-31. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1525>
- Mullaly, B. (2007). The social work vision: a progressive view. In B. Mullaly (Ed.), *The new structural social work* (44-69). Oxford Press.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Editions Montchrestien.
- Muller, P. & Sénac-Slawinski, R. (2009). *Genre et action publique: la frontière public-privée en questions*. L'Harmattan.
- Nelson, G. (2013). Community psychology and transformative policy change in the neo-liberal era. *American Journal of Community Psychology*, 52(3-4), 211-223. <https://doi.org/10.1007/s10464-013-9591-5>
- Nemec, J., Drechsler, W. & Hajnal, G. (2020). Public policy during COVID-19: challenges for public administration and policy research in Central and Eastern Europe. *Journal of Public Administration and Policy* 13(2), 11-22. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0011>

- Olivares, B. & Reyes-Espejo, M. I. (2016). Evaluación de un programa social en infancia desde los principios de la psicología comunitaria. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(1), 431-444. <https://doi.org/10.11600/1692715x.14129090215>
- Olivares, B., Winkler, M. I., Reyes, M. I., Berroeta, H. & Montero, M. (2018). ¿Y si pensamos la comunidad con derechos? psicología comunitaria, derechos y políticas públicas. una relación compleja. *Universitas Psychologica*, 17(1), 1-13. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy17-2.pcdp>
- Oliver-Mora, M. & Íñiguez-Rueda, L. (2016). El impulso de experiencias desde abajo hacia arriba como mecanismo de participación en el diseño de servicios públicos. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 377-394. <https://doi.org/10.1590/0034-7612143984>
- Opazo, L., Berroeta, H. & Guerra, A. (2019). Psicología comunitaria y políticas sociales: tensiones en el quehacer de los-as psicólogos-as comunitarios chilenos. *Revista Interamericana de Psicología*, 53(2), 239-253. <https://doi.org/10.30849/rip/ijp.v53i2.1053>
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare states. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.
- Ornelas, J. (2016). Sociedades posneoliberales en América Latina y persistencia del extractivismo. *Economía Informa*, (396), 84-95. <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2016.01.005>
- Ortiz, M. (2013). ¿Neoliberalismo autogestivo? la cultura de autogestión para el desarrollo como una herramienta analítica. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2(9), 1-12.

- Ortiz, M. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica (México)*, 29(83), 165-200.
- Parker, M. (2002). *Against management*. Polity Press.
- Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática. Paz e Terra.
- Pereira, J. (2015). Continuidade, ruptura ou reciclagem? Uma análise do programa político do banco mundial após o Consenso de Washington. *Dados*, 58(2), 461-498. <https://doi.org/10.1590/00115258201550>
- Prilleltensky, I. & Nelson, G. (2013). Community psychology and transformative policy change in the neo-liberal era. *American Journal of Community Psychology* 52(3). <https://doi.org/10.1007/s10464-013-9591-5>
- Pyles, L. (2009). *Progressive community organizing: a critical approach for a globalizing world*. Routledge.
- Ramírez-Aluja, A. (2013). Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del gobierno abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. *Revista Buen Gobierno*, (14), 8-37.
- Ramos, C. (2012). *El ensamblaje de ciencia social y sociedad*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Reyes-Espejo, M. I. (2007). Principios y valores subyacentes a la psicología comunitaria en Chile: un análisis de las publicaciones nacionales entre 1993-2003. En J. Alfaro & H. Berroeta (Eds.), *Trayectorias de la psicología comunitaria en Chile: practicas y conceptos* (109-148). Universidad Valparaíso.

- Reyes, M. I. & Olivares, B. (2020). La política de las políticas: la posición de los psicólogos/as comunitarios/as frente al quehacer gubernamental. En J. Alfaro, B. Olivares, M. Monreal, P. Gamonal & F. Jeannerett (Eds.), *Diálogos contemporáneos en psicología comunitaria: escenarios, problemas y aprendizajes* (146-170). Astrolabio Ediciones.
- Reyes, M. I., Pavéz, J. & Herrera, Y. (2021). Políticas sociales y psicología comunitaria: posibilidades de construcción desde el buen vivir de las comunidades. En M. Reyes, M. García, J. Pavéz & N. Mazzucchelli (Eds.), *Rutas para pensar lo comunitario: saberes, prácticas y reflexiones*. PUCV.
- Rivera-Aguilera, G. (2017). Los procesos de influencia global/local en políticas públicas: una propuesta metodológica. *Psicoperspectivas*, 16(3), 110-120. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-1092>
- Rodríguez, A. (2020). Repensar lo común desde las diferencias espacializadas: nuevas interpelaciones para la psicología comunitaria. *Revista Puertorriqueña de Psicología*, 31(2), 206 – 220.
- Rosati, A. (2021). *Tránsitos entre enfoques y modelos de programas sociales de intervención en pobreza desde la perspectiva de participantes y líderes/as comunitarios/as* [Tesis de grado, Universidad de Chile], Biblioteca Digital del Gobierno de Chile.
- Rose, N. (2022). La invención del sí mismo. Poder, Ética y Subjetivación. Pólvora.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare states*. Cambridge University Press.

- Salamon, L., Anheier, H., List, R., Toepler, S. & Sokolowski, W. (Eds.). (2000). *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Fundación BBVA.
- Schild, V. (2013). Care and punishment in Latin América. In: M. Goodale & N. Postero, *Neoliberalism, interrupted: social change and contested governance in contemporary Latin America* (195-278). Stanford University Press
- Schild, V. (2015). Emancipation as moral regulation: Latin American feminisms and neoliberalism. *Hypatia*, 30(3), 547-563.
- Schild, V. (2016). Feminismo y neoliberalismo en América Latina. *Nueva Sociedad*, (265), 32-49.
- Schram, S., Soss, J., Houser, L. & Fording, R. (2010). The third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism. *CitizenshipStudies*, 14(6), 739-754.
<https://doi.org/10.1080/13621025.2010.522363>
- Searle, J. (1965). *¿Qué es un acto de habla?* Editorial Cátedra.
- Shinn, M. (2007). Waltzing with a monster: bringing research to bear on public policy. *Journal of Social Issues*, 63(1), 215-231.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2007.00505.x>
- Soto, A., Fardella, C., Valenzuela, A. & Carvajal, F. (2016). Las funciones performativas de los instrumentos en las redes de acción pública. *Psicoperspectivas*, 16(3), 76-86.
<http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-999>

- Speer, P. & Han, H. (2018). Re-engaging social relationships and collective dimensions of organizing to revive democratic practice. *Journal of Social and Political Psychology*, 6(2), 745-758. <https://doi.org/10.5964/jsp.p.v6i2.929>
- Staab, S. (2012). Maternalism, male-breadwinner bias, and market reform: historical legacies and current reforms in Chilean social policy, *Social Politics*, 19(3), 299-332. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs010>
- Staab, S. (2017). *Gender and the politics of gradual change: social policy reform and innovation in Chile*. Springer.
- Toledo, E. (2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Revista Espacios Públicos*, 12(24), 71-89.
- Turnhout, E., Van Bommel, S. & Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15(4), 1-15.
- Ubasart-González, G. & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina: el estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, 24(1), 213-236.
- Varas, A., Carrasco, A., Gutiérrez, D. & Bascuñán, A. (2018). La explotación en el «área social»: una lectura de la precariedad laboral del tercer sector en Chile desde “el capital” de Marx. *Izquierdas*, (39), 273-298. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000200273>
- Valenzuela, R. (2015) El nuevo servicio público propuesto para un gobierno abierto. *Revista Políticas Públicas. Universidad Santiago de Chile*, 8(1), 1-22

<https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2187>

- Vera, W., Montes, C., & De la Barra, C. (2016). Los cuidados en infancia: regímenes y arreglos familiares en Chile y Uruguay. *Psicoperspectivas*, 15(3), 34-45.
- Vitus, K. (2018). Policy and identity change in youth social work: from social-interventionist to neoliberal policy paradigms. *Journal of Social Work*, 17(4), 470-490. <https://doi.org/10.1177/1468017316648636>
- Yáñez-Urbina, C. & Reyes-Espejo, M. I. (2019). Racionalidad técnica y liderazgo: análisis del formato banner en la oferta de la política pública. *Revista Athenea Digital*, 19(2). <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2311>
- Zhong, Y., Li, Y., Ding, J. & Liao, Y. (2021). Risk management: exploring emerging human resource issues during the COVID-19 pandemic. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(5), 1-23. <https://doi.org/10.3390/jrfm14050228>

Complejidad y Articulaciones Posibles entre Psicología, Políticas Públicas y Comunidades: Reflexiones desde la Crisis

Antonio Ismael Lapalma

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha dejado al desnudo las desigualdades preexistentes en nuestras sociedades: las viviendas precarias, el hacinamiento, la falta o carencia de infraestructura básica; el desfinanciamiento de los sistemas de salud pública y educativo, el déficit público. El altísimo porcentaje de población participando de la denominada “economía informal” es una más de las manifestaciones de esto mismo. Este es el resultado de las políticas neoliberales implementadas y fortalecidas en las últimas décadas.

Estas condiciones han convertido a la pandemia en un “hecho social total” (Ramonet, 2020), lo que permite plantear que se trata de una sindemia. Es decir, un fenómeno no solo producto del proceso infeccioso propio del virus, sino que complementado -y en una sinergia- con los efectos del contexto social, cultural, económico y político donde se encuentran los grupos y comunidades afectadas.

En estas condiciones se han generado tres aspectos que merecen ser destacados:

1. Cambios abruptos en los estilos de vida en el mundo del trabajo, en la salud, en la educación; los que implicaron dificultades para obtener resultados previsibles.

2. Aumento de la complejidad para resolver tareas cotidianas, las que generaron la necesidad de nuevas habilidades y roles.

3. Incertidumbre ante poderes superiores de la naturaleza, fragilidad de nuestro cuerpo e insuficiencia de las regulaciones mutuas de la familia, el Estado y la sociedad⁶².

La situación mencionada hace necesario detenerse a analizar todos estos sufrimientos, que muestran el “malestar de la cultura” en su máxima expresión, para poder identificar el déficit de políticas públicas y las posibilidades de transformación de las condiciones en un contexto futuro turbulento, signado por el cambio climático, la inseguridad alimentaria, los cambios en el mundo laboral como consecuencias de las nuevas tecnologías. y tensiones del acomodamiento geopolítico.

En estas condiciones cabe un interrogante fundamental: ¿cuál es la nueva normalidad a la que arribaremos? El riesgo es que al volver a la normalidad “los poderes dominantes, por mucho que se hayan tambaleado, retomen o profundicen el control ... Con mayor violencia, si cabe. Tratarán de hacernos regresar a la vieja «normalidad»” (Ramonet, 2020,121). O sea, al estado de las desigualdades permanentes y aumentadas.

62 “Nos negamos en absoluto a aceptarlo: no atinamos a comprender por qué las instituciones que nosotros mismo hemos creado no habrían de representar más bien protección y bienestar para todos, sin embargo, cuan pésimo resultado hemos obtenidos precisamente en este sector de la prevención contra el sufrimiento comenzamos a sospechar que también aquí podría ocultarse una porción indomable de la indomable naturaleza, tratándose esta vez de nuestra constitución psíquica” (Freud, XXXX: 3061)

Estas tensiones impactarán en la articulación entre la psicología comunitaria y políticas públicas, y por tanto en los modos de intervención psicosocial. Esto, según cómo se desarrollen los “modos de gestión política”, referidos a la distribución de recursos, la relación entre actores sociales, y políticas para la prestación de los servicios, considerando que un análisis de las políticas públicas en este momento “representa una vía de singular importancia para reflexionar sobre la dinámica del poder y la participación que adoptarán los Estados y los distintos grupos sociales” (Lapalma & de Lellis 2012, p.147).

La Guerra contra la Pandemia: Psicología Comunitaria en Tiempos de Crisis

El interrogante acerca del lugar que ha ocupado -o debiese ocupar- la psicología comunitaria en el contexto de la pandemia del COVID-19 estuvo planteado desde los primeros momentos, ya que el distanciamiento social y el confinamiento tensionaron los enfoques comunitarios “en” y “con la comunidad”. La territorialidad relacional, las interacciones cara a cara, la vecindad, los procesos participativos, el sentimiento compartido y la estabilidad percibida quedaron congelados o fueron fuertemente restringidos al “modo virtual” (Montero, 2005; Conti, 2016).

Krause (1995, p.42) expresaba que “sin comunidades, carece de sentido la psicología comunitaria” haciendo referencia a la “relativización del enraizamiento territorial de las comunidades”, donde en muchas ocasiones se perdieron las relaciones cara a cara y los vínculos quedaron desplegados en las “redes sociales cibernéticas”. En este marco, identifica tres componentes mínimos para el concepto de comunidad: 1) la pertenencia (sentirse parte e identificado con), 2) interrelación

(interdependencia) y 3) una cultura en común (significados compartidos).

Así, los procesos participativos, el fortalecimiento comunitario y el empoderamiento quedaron confinados a la “máxima participación factible” (Moynihan, 1969, citado por Sanchez Vidal, 1991, p. 275), situación que generó importantes condicionamientos a la participación, quedando sujeta la misma a la inclusión digital, novedoso indicador de nuevas pobrezas o desigualdades y también facilitador del control social.

Psicología Comunitaria y Políticas Públicas

El enfoque comunitario y su articulación con las políticas públicas involucra la incorporación de la participación real en cualquiera de sus tipos (comunitaria, política, ciudadana, popular o social) y su complementariedad con el empoderamiento, dimensión constitutiva de la salud comunitaria, dada “la importancia de [las] comunidades como gestoras y actores protagónicos de los procesos” (Morales, 2015, p. 50).

Al observar la articulación entre psicología comunitaria y políticas públicas, debemos hacer referencia a la salud mental comunitaria y poner énfasis en los aspectos preventivos de la disciplina: el apoyo emocional, informacional y material, que desde los orígenes de la psiquiatría preventiva tienen vigencia (Caplan, 1966). Así también, la psicología comunitaria ha resaltado la importancia de la participación en la prevención, el desarrollo, el fortalecimiento, la utilización de las redes de apoyo social y la planificación participativa integradas en un enfoque de salud comunitaria.

Su operacionalización estará sujeta al paradigma de salud dominante en la sociedad, región o localidad que se

estudie. Son Saforcada y Juárez (2015) quienes han definido con claridad la confrontación entre el paradigma dominante o paradigma individual restrictivo, centrado en la enfermedad; y el paradigma social expansivo, centrado en la participación, la prevención y la salud positiva.

La catástrofe planetaria generada por la pandemia de COVID-19, desde el punto de vista del paradigma individual restrictivo, puede haber generado un aumento de medicalización (intervención farmacológica) masiva basado en una lectura de “trauma individual”. Estos riesgos ya fueron advertidos por de Lellis (2021), quien planteó la posibilidad de un proceso de psico-patologización de comportamientos y reacciones sociales asociada al COVID-19, fuente de sufrimiento colectivo. Este panorama interpela una práctica al interior de la psicología, expresada por Cronik y García (1998), marcada por una “ideología cientificista e individualista que no se ha distinguido precisamente por sus aportaciones a la construcción de un mundo más justo, libre, saludable para todos (a pesar de los inmensos recursos y de increíbles avances técnicos); la mayoría de la humanidad sigue padeciendo hambre, enfermedades, guerras, explotación e iniquidades sin cuento, aun en los países desarrollados” (p. 241)

Una Mirada desde el Psicoanálisis

Una lectura desde el psicoanálisis sobre estos eventos admite preguntarnos si los efectos psicosociales de la pandemia de COVID-19 -por su complejidad, grados de incertidumbre, el malestar social y personal generados-, no deberían ser abordados desde una perspectiva colectiva y, por tanto, como un sufrimiento social. Es Puget (2002) quien define la noción de lo colectivo expresando que se constituye a

partir de un juego de diferencias entre cada sujeto y en el que aquello que sella los conjuntos se constituye como una necesidad. Deber de hacer junto con otro, por lo cual se crean reglas de intercambio para imponer ciertas condiciones en función del problema a resolver. Las acciones no pasan por la obligatoriedad, sino por una solidaridad transitoria (Puget et. al, 2002, p. 132).

Así también, esta autora estudia el impacto del contexto real sobre el psiquismo que determina “un espacio que denomina intrasubjetivo referido a las representaciones del mundo real, que el yo adquiere por experiencia directa, originando fuentes de sufrimiento” (Puget et.al., 2002, p. 131). Aspecto que no es posible desarrollar con mayor profundidad en este trabajo, pero que ha dado origen a dos categorías de sufrimiento particularmente relevantes para el contexto de la pandemia de COVID-19:

a) Experiencia de vacío, equivalente a la carencia de recursos o representatividad, para poder pensar las situaciones generadas por el COVID-19 (“no tenemos referencias”, “hemos abandonado a los grupos”, “no sabemos qué hacer”).

b) Experiencia de exceso, referido a eventos que generan desestabilización, como consecuencia de la pérdida de los referentes conocidos por saturación (“nos dejaron solos y lo que ocurre nos supera”, “tanta información que circula no permite reconocer lo verdadero de lo falso”).

Estas condiciones han llevado a que la Organización Panamericana de la Salud [OPS] denuncie una epidemia informativa, “una infodemia masiva, es decir, una cantidad excesiva de información -en algunos casos correcta, en otros no- que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan” (Organización Panamericana de la Salud [OPS] & Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020, p. 2).

Desde esta perspectiva, Byung Chul-Han (2015), en el texto “En el Enjambre”, parafrasea a David Lewis, autor de la denominación “Information Fatigue Syndrom”, y plantea que “el cansancio de la información es la enfermedad psíquica que se produce por exceso de información. Los afectados se quejan de creciente parálisis de la capacidad analítica, perturbación de la atención e inquietud general o incapacidad de asumir responsabilidades” (p. 89).

Metáfora de la Guerra

La organización inicial contra la pandemia adquirió un carácter épico de “guerra”, de “combate”, de “batalla” contra el COVID-19; un enemigo invisible que se manifiesta por los síntomas en el cuerpo biológico y que pueden llevar a la muerte, pero en el mediano y largo plazo deja un impacto al interior de la familia, las organizaciones, en el mercado laboral, en la informalidad, los salarios, la salud, la educación entre otras dimensiones (Sabucedo, Álzate & Hur, 2020).

La metáfora bélica activa mecanismos cognitivos y emocionales asociados a la supervivencia (muerte, desabastecimiento, sufrimiento) y atenta contra las conductas proactivas (solidaridad, empatía, cooperación), escindiendo las posibilidades de participación y el fortalecimiento de las capacidades colectivas de la población. De esta forma, la estimulación de las conductas proactivas queda por fuera de las decisiones políticas.

Este abordaje de la pandemia se basa en la experiencia acumulada en desastres naturales y predice “el caos” como una desorganización social, sobre el cual hay que ejercer un “control”, para lo cual es necesario una férrea “unidad de mando”. Este modelo militar, según Dines (1994 citado en Puy & Romero, 1998), seguramente ha sido uno de los principios

ordenadores de las primeras etapas de la pandemia, en donde se diseñaron intervenciones comunicacionales dirigidas “a la comunidad”, buscando dirigir conductas generalizadas, pero que no dieron cuenta de las diferencias simbólicas, las representaciones sociales constitutivas de los grupos que integran una sociedad, facilitando comportamientos de “sálvese quien pueda” en un entramado de relaciones de poder.

Los autores mencionan una alternativa denominada “modelo de resolución de problemas”, un marco para la planificación comunitaria ante los desastres y situaciones de emergencia (Puy & Romero, 1998) construida a partir de tres elementos: continuidad, coordinación y cooperación.

La continuidad da cuenta del proceso mediante el cual los comportamientos relacionados con la pandemia son un producto social y cultural; las condiciones de vulnerabilidad preexistentes y la capacidad de organización de la comunidad pueden anticipar la percepción de los riesgos, los que deben ser complementados con procesos de comunicación basados en la legitimidad de la fuente, un lenguaje sencillo y comprensible.

La coordinación permite articular recursos técnicos de las políticas sociales de emergencia, a través de liderazgos individuales y comunitarios. La intersectorialidad es un componente vital en el proceso de coordinación, donde lo estratégico es el reconocimiento y aceptación que las actividades “de otros” pueden ser decisivas en el logro de los resultados esperados.

La cooperación quedaría referida a la capacidad de potenciar las conductas proactivas de la comunidad, a través de la participación comunitaria y ciudadana, la esencia de la construcción de sentimiento de pertenencia.

Algunos aspectos para resaltar de esta propuesta son:

1. No toda emergencia genera caos.
2. Es fundamental reconocer la organización comunitaria preexistente como red de apoyo para solucionar los problemas y reducir la creación de redes nuevas.

Podemos entender la pandemia como una crisis de nivel planetario, en donde ocurrió una “pérdida súbita de suministros físicos, psicosociales o socioculturales” (Sánchez, 2007). En el marco de las influencias ambientales, las crisis representan una oportunidad para el crecimiento y también una “mayor vulnerabilidad al trastorno (padecimiento) mental” (Caplan, 1966). De esta forma, “la prevención primaria es un concepto comunitario”, ya que no se refiere a evitar la enfermedad en un individuo en particular, “sino en reducir el riesgo de toda una población” (Caplan, 1966, p.43).

Los Abordajes de Intervención Comunitaria

Desde sus orígenes en la psicología comunitaria estadounidense, los modelos de intervención han estado ligados a los enfoques de salud mental, prevención y participación comunitaria. En América Latina fue ampliando su repertorio de influencia, centrándose en resolver los problemas propios de los pueblos latinoamericanos, abriéndose así a una diversidad conceptual de enfoques y modalidades interventivas.

Por ejemplo, las crisis económicas, políticas y sociales recurrentes de la Argentina, han generado en la psicología innumerables estudios teóricos e interventivos sobre situaciones de crisis. Tras la crisis de 2001, surgieron una serie de dispositivos de intervención desde la perspectiva individual o grupal del psicoanálisis no estructural, en

particular la denominada “clínica vincular ante el desamparo” donde en condiciones de plena incertidumbre aparecen algunos dispositivos situados en el pasaje de “lo traumático a lo transformador” (Asociación Argentina de Psicología y Psicoterapia de Grupo [AAPPG], 2003). Vale la pena citar también “la Clínica situacional” (Antar y Gurman, 2003), “los Grupos de contención” (Blumenthal et al., 2003), entre otros, sin que ello represente un listado exhaustivo.

Desde el contexto sociocultural colombiano surge el modelo “Acompañamiento en Clínica Psicosocial” (Parra, 2016 p. 112), que propone que las comunidades poseen una capacidad de apoyo mutuo y “experiencias colectivas compartidas, como insumo que apuntan la tarea de investigar la grupalidad, lo cual genera acciones terapéuticas en los grupos para elaborar los duelos individuales y colectivos”.

También desde Colombia, Arango (2008) propone una “Psicología comunitaria de la convivencia”, en donde es la convivencia lo que caracteriza los “vínculos personales e interpersonales cada vez más amplios” (p. 338), aspectos situados en la vida misma. Sus trabajos sobre violencia familiar y social llevan a proponer que las políticas públicas en salud deben ser una “construcción colectiva” (p. 413); es decir, deben incorporarse los procesos de participación comunitaria, ciudadana y política.

Por otra parte, la “Terapia comunitaria integrativa” (De Paula, 2013) propone un marco de intervención que permita una integración entre el saber popular y científico, orientado a la convivencia y el crecimiento, frente a los cambios acelerados, estímulos abrumadores, migraciones y cambios culturales que generan inestabilidad psicológica y social.

Esta breve reseña de abordajes comunitarios muestra una diversidad de fuentes de conocimientos, experiencias y modelos que la gestión de las políticas públicas en el ámbito de la salud comunitaria puede incorporar para mitigar los

efectos psicosociales de las situaciones de crisis y cuyos efectos psicosociales son de largo plazo en la sociedad. Estas situaciones, muchas veces denominadas “emergencias silenciosas” (Puy & Romero, 1998), al ser naturalizadas, corren riesgo de quedar atrapadas en el paradigma “individual restrictivo de la salud” (Saforcada, 2015), paralizando una gestión de políticas de gestión pública “con la comunidad”, inspirada en procesos de colaboración, coordinación y continuidad basado en las redes, potencial de la comunidad, para hacer frente a las situaciones descritas en este trabajo.

Síntesis

Dos desafíos se presentan en nuestro campo disciplinar, el primero, en el ámbito de la salud comunitaria, las universidades deben emprender la formación de los recursos humanos basándose en enfoques comunitarios, que enfatizan el trabajo “con” la comunidad ya que no basta sólo estar “en” el territorio.

Con estas premisas, y considerando el desarrollo conceptual y operativo actual de la psicología como disciplina podemos afirmar que están las bases para una práctica transformadora en el campo de la salud que permita generar una sinergia diferente en las políticas públicas.

Un segundo desafío radica en los decisores políticos, pues deben llevar adelante estas propuestas basándose en dos aspectos convergentes: a) legitimar y orientar las políticas públicas en esta dirección y b) aumentar los presupuestos en salud mental comunitaria.

Referencias

- Antar, C. E. & Gurman, H. (2003). La clínica situacional. *Revista de la Asociación Argentina de Psicología y Psicoterapia de Grupo*, 26(1).
- Arango, C. (2008). *Psicología Comunitaria de la convivencia*. Universidad del Valle.
- Asociación Argentina de Psicología y Psicoterapia de Grupo – AAPPG (2003). *La clínica vincular ante el desamparo social*. (24(1).
- Byung Chul-Han, B. C. (2014). *En el enjambre*. Herder.
- Caplan, G (1966). *Principios de Psiquiatría Preventiva*. Paidós.
- Conti, S. (2016). Territorio y psicología social y comunitaria, trayectorias/implicaciones políticas y epistemológicas. *Psicología & Sociedade*, 28(3), 484-493.
- Cronick, K & Garcia, J. (1998). Ideología, ética y compromiso en psicología comunitaria. En *Psicología comunitaria: Fundamentos y aplicaciones*. Martín Fernández, A. (Editor): Síntesis.
- de Lellis, M (2021). *Salud Pública y Salud Mental. Del paradigma asilar al comunitario*. Nuevos Tiempos.
- De Paula, A. (2013). *Terapia comunitaria integrativa paso a paso*. Gráfica CLR.
- Krausse, M. (1995). La investigación cualitativa: Un campo de posibilidades y desafíos. *Revista Temas de Educación*, 7, 19-40.
- Lapalma, A. & de Lellis, M (2012) *Psicología Comunitaria y políticas públicas: una articulación posible y necesaria*. En *Psicología comunitaria y políticas sociales:*

reflexiones y experiencias. (Comp). Sánchez Vidal, A; Jaime Alfaro I; Zambrano. Paidós.

Matus, S. (2003). Una clínica de trinchera. Acerca de las crisis y las redes sociales. *Psicoanálisis de las Configuraciones Vinculares*, 26(1), 115-127.

Montero, M. (2005). *Introducción a la psicología comunitaria*. Paidós.

Morales Calatayud, F (2015). A perspectiva ética da saúde comunitaria e súa relación com a formación universitaria de recursos humanos. En *Perspectiva psicosocial na saúde comunitaria: A comunidade como protagonista*. (Org). Sarriera, J.C; Saforcada, E; Inzunza, J.A. Meridional.

Organización Panamericana de la Salud & Organización Mundial de la Salud (2020). *Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID-19. Caja de herramientas: transformación digital. Herramientas de conocimiento*.

<https://iris.paho.org/handle/10665.2/52053>

Parra, L. (2016). *Acompañamiento en clínica psicosocial: Una experiencia de investigación en tiempos de construcción de paz*. Ediciones Cátedra Libre.

Puget, J. (2002). Qué difícil es pensar incertidumbre y perplejidad. *Psicoanálisis*, 24(1), 129-145.

Puy, A. & Romero, A. J. (1998). Keys for psychosocial intervention in disasters. In A. Martín (Ed.). *Community psychology, fundamentals and applications*. Síntesis.

- Ramonet, I. (2020). La Pandemia y el sistema-mundo- un hecho social total. *Estudios venezolanos de comunicación*, 190-191, 95-124
- Sabucedo, J. M., Alzate, M. & Hur, D. (2020). Covid-19 and the metaphor of war. *International Journal of Social Psychology*, 35(3), 618-624.
<https://doi.org/10.1080/02134748.2020.1783840>
- Saforcada, E. & Juárez, M. P. (2015). Condicionantes de la medicina occidental que propician la barrera psicosociocultural entre los efectores médicos y las poblaciones consultantes. *Salud & Sociedad*, 3(6), 266-288.
- Sanchez, A (1991). *Psicología Comunitaria: Bases conceptuales y operativas. Métodos de intervención*. PPU.

Sobre os autores

Ana Paula Soares da Silva

Professora de Psicologia do Desenvolvimento e Psicologia Ambiental do Departamento de Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto (FFCLRP-USP). Coordenadora do Laboratório de Psicologia Socioambiental e Práticas Educativas (LAPSAPE/FFCLRP-USP), Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: apsoares.silva@usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0212-2402>

Antonio Ismael Lapalma

Doutor em Psicología (UB/1990). Diretor do Mestrado em Psicologia Comunitária da Universidad del Museo Social (UMSA). Professor de Saúde Comunitária na Universidad Favalaro. Docente de Psicología Social e Psicología Comunitaria na ISALUD. Docente de Teoria e Técnica de Grupos na UMSA. Docente visitante das Universidades de Temuco, Santiago de Chile, Valparaíso (Chile); Universidad de la República (Uruguay); Universidad Cooperativa da Colombia; University of Applied Sciences and Art of Southern Switzerland - SUPSI. Professor do Instituto Universitario de Salud Mental (IUSAM/ApdeBA). Email: antonioismael65@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3094-1317>.

Antônio Vladimir Félix-Silva

Doutor em Ciências Psicológicas pela Universidade de Havana (Cuba). Professor do Curso de Medicina e do Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), vinculado à linha de pesquisa Psicologia, Saúde Coletiva e Processos de Subjetivação. Email:

wladylfex@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3084-379X>.

Camila Cordeu-Lobos

Psicóloga Comunitaria. Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: cacordeu@uc.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8399-0094>

Cássio Marques Ribeiro

Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), atualmente trabalha no Centro de Referência Especializado em Assistência Social, em Floriano – Piauí/Brasil. Email: cassiom.ribeiro@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3603-1813>.

Catalina Muñoz-Hernández

Psicóloga. Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Pesquisador na área de Psicologia Rural e Políticas Públicas. Email: udmunoz@uc.cl. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2396-071X>.

Fábio José Orsini Lopes

Doutor em Psicologia pela Unesp/Assis. Professor do Departamento de Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Coordenador do Núcleo de Educação para Prevenção ao Abuso de Drogas - NUPAD/UEM.. Email: fabio.jose.lopes@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6827-820X>

Felipe Valenzuela-Levi

Licenciado en Psicología. Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Pesquisador na área de Psicologia Rural e Políticas Públicas. Email: felipe.valenzuela@uc.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3301-7736>.

Fernando Santana de Paiva

Doutor em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa Sujeitos, Política e Direitos Humanos (NUPSID) da UFJF. Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. E-mail: fernandosantana.paiva@yahoo.com.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6030-9777>

Jaime Andrés Alfaro Inzunza

Doutor en Ciencias Sociales y de la Educación, Universidad de Girona. Professor Titular da Faculdade de Psicologia da Universidad del Desarrollo (Chile). Email: jalfaro@udd.cl. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0397-3716>.

Jéssica Pedrosa Mandelli

Doutoranda em Psicologia da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Psicóloga da Assistência Social de Londrina/PR. E-mail: jessicamandelli@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4670-1753>.

Jáder Ferreira Leite

Doutor em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN (2008). É professor dos cursos de

Graduação e Pós-Graduação em Psicologia da UFRN. Integrante do Grupo de Trabalho Saúde Comunitária da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia/ANPEPP. Membro da diretoria da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia/ANPEPP (biênio 2021/2022). Bolsista de produtividade em Pesquisa 2 – CNPq. Email: jader.leite@ufrn.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6045-531X>.

Juliana Bezzon da Silva

Doutora em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto (FFCLRP-USP). Psicóloga do tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Pesquisadora do Laboratório de Psicologia Socioambiental e Práticas Educativas (LAPSAPE/FFCLRP-USP), Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. E-mail: jbezzon@alumni.usp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8903-6939>.

Livia Salvioni Capalbo

Mestranda em Psicologia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Servidora pública da Prefeitura do Município de Londrina. Psicóloga do Referência especializado de Assistência Social (CREAS). Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: liviacapalbo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5444-3956>.

María Isabel Reyes Espejo

Doutora em Psicologia de la Comunicacion: Interaccion Social y Desarrollo Humano pela Universidad Autónoma de Barcelona. Professora da Pontificia Universidad Católica de

Valparaiso. Email.: maria.resyes@pucv.cl. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-0454-0584>.

María Natalia Echegoyemberry

Mestre em Saúde Pública (Universidad de Buenos Aires). Advogada (Universidad Nacional del Litoral) e Psicóloga (Universidad de Palermo). Investigadora do Grupo de Trabalho de Saúde Internacional da CLACSO; da Global Health and Rights Project, Petrie e do Flom Center for Health Policy Law, Biotechnology and Bioethics at Harvard Law School. Docente pesquisadora da CEI-UNR e da ISALUD. Atua na Unidad Empoderamiento Jurídico Comunitario da Asociación Civil pela Igualdade e Justiça (ACIJ, Argentina) e integrante do grupo promotor da RED ARGENTINA DE ABOGACÍA COMUNITARIA (RAAC). Email: doctorado2019natalia@gmail.com.

Martin de Lellis

Licenciado em Psicologia. Especialista em Planejamento de Políticas Sociais e Mestre em Administração Pública. Professor Titular de Saúde Pública e Saúde Mental da Faculdade de Psicologia da Universidad de Buenos Aires (UBA). Diretor de Programas de Extensão e de Investigação na Secretaría de Ciencia e Técnica da UBA. Email: martindelellis80@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4097-761X>

Mireya Palavecinos Tapia

Doctorado em Psicologia Social pela Universidad Autonoma de Madrid. Professora Associada da Universidad de la Frontera/Chile. Email: mireya.palavecinos@ufrontera.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2201-1603>.

Oswaldo Hajime Yamamoto

Doutor em Educação (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Email: oswaldo.yamamoto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7870-5666>.

Pamela Grandón Fernández

Profesora associada do Departamento de Psicologia da Universidad de Concepción no Chile. Doutora em Psicologia pela Universidad de Salamanca. Master em Valoración de Discapacidades por la Universidad Autónoma de Madrid. Email: pgrandon@udec.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3952-1888>.

Rafael Bianchi Silva

Pós-doutorado em Psicologia (UEM). Doutor em Educação pela Unesp/Marília, Docente dos Programas de Pós-Graduação em Psicologia na Universidade Estadual de Londrina (UEL) e na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Email: rafael.bianchi@uel.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1170-7920>

Rodrigo Quiroz Saavedra

Doutor em Psicologia Social-Comunitaria pela Université du Québec à Montréal. Investigador associado da Faculdade de Psicologia da Universidad del Desarrollo (Chile). Pesquisador no campo de processos de implementação e impacto de políticas e programas para infância. Email: r.quiroz@udd.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0122-7448>.

Sabrina Logiovine

Doutora em Psicologia (UBA). Diplomada em Género e Dereito das Mulheres (ECAE-INAM) em Género, Cultura e Poder (UNSAM). Atualmente curso formação em Gestão e Planeamento de Políticas Sociais e Mestrado em Intervenção Social. (FSOC-UBA). É investigadora da Universidad de Morón. Email: sabrina_log@hotmail.com.

Schelica Mozobancyk

Licenciada em Psicologia pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Mestre em Gestão Ambiental Metropolitana (UBA). Diplomada em Ecologia e Desenvolvimento Sustentável (cátedra UNESCO). Adjunta Cátedra I em Saúde Pública e Saúde Mental na Faculdade de Psicologia da UBA. Titular do Seminário Psicologia Ambiental da Faculdade de Psicologia da Universidad Favaloro. Coordenadora da Diplomatura em Psicologia Ambiental e Desarrollo Sustentable na Capacita Salud/ Investiga Más. Diretora de Projetos de Extensão e de Investigação Interdisciplinar Dependente da Secretaria de Investigaciones da UBA. Também atua na Dirección de Saúde e Educação Ambiental da Autoridade de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Vanina Bianqui

Doutoranda em Psicología em Intervención Social. Docente Investigadora pela Escuela Superior de Cs. del Comportamiento y Humanidades e Escuela Superior de Ingeniería, Informática y Cs. Agroalimentarias da Universidad de Morón. Docente de Psicología Comunitaria na Universidad del Salvador. Email: vbianqui84@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2554-5731>

Verónica Monreal-Álvarez

Doutora em Ciências Sociais pela Universidad de Chile.
Mestre em Saúde Pública pela Universidad de Chile.
Professora da Pontificia Universidad Católica de Chile com
pesquisas na área de Bem Estar Psicossocial em Contextos
Rurais e Políticas Públicas. Email: ymonreaa@uc.cl. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-3704-677X>.