

PROJETO MULHERES DA PAZ: uma mirada de gênero

Fabiana dos Santos Rocha

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Márcia Santana Tavares

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

PROJETO MULHERES DA PAZ: uma mirada de gênero

Resumo: Este artigo traz uma reflexão sobre as políticas públicas do Estado brasileiro para as mulheres, mais precisamente, o Projeto Mulheres da Paz, política pública do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, do Ministério da Justiça, a partir de nossa experiência como facilitadoras das oficinas de capacitação promovidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES em parceria com a ONG Avante, para 48 mulheres residentes no Bairro de São Cristóvão, em Salvador/BA. Conclui que, ao concentrar esforços para que as mulheres atuem como mediadoras em zonas de conflito, através do desempenho de atividades calcadas nos papéis tradicionais de cuidado e educação dos jovens, que histórica e socialmente são designados às mulheres, o projeto, embora contribua para a melhoria das suas condições de vida, não potencializa o seu empoderamento e autonomia.

Palavras-chave: Políticas públicas, Mulheres da Paz, gênero, mediação de conflitos.

PROJECT WOMEN OF PEACE: an aim of gender

Abstract: This article, brings reflection on the Brazilian government public policies for women, more precisely, the Project Women for Peace, a public policy of the National Program for Public Security with Citizenship - PRONASCI, of the Ministry of Justice, from our experience as facilitators of the training workshops sponsored by the Department of Social Development and Fight Against Poverty - SEATS in partnership with the NGO AVANTE, to 48 women living in the neighborhood of São Cristovão, in Salvador / BA. It concludes that, by concentrating efforts for women to act as mediators in conflict zones, through the performance of activities based in traditional roles of care and education of young people, who are historically and socially assigned to women, the project, while contributing to the improvement of their living conditions, not enhances their empowerment and autonomy.

Keywords: Public policies, Women for peace, gender, conflict mediation.

Recebido em 28.02.2013 Aprovado em 22.04.2014.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, propomo-nos discutir sobre as políticas públicas do Estado brasileiro para as mulheres, cujas ações se voltam para as manifestações contemporâneas da questão social. Mais especificamente, pretendemos desenvolver uma reflexão acerca do Projeto *Mulheres da Paz*, política pública do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), do Ministério da Justiça que, no contexto de crescente violência urbana presente no cenário das metrópoles brasileiras, designa às mulheres o desempenho de atividades associadas aos papéis tradicionais de gênero, que historicamente lhes são atribuídos, ou seja, o cuidado e a educação dos jovens, desta feita como mediadoras em zonas de conflito.

O envolvimento das mulheres na prevenção da violência constitui um dos pontos principais do PRONASCI, compreendido pelo Projeto *Mulheres da Paz*. As ações da política foram postas em prática mediante articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios, além da participação de famílias e de comunidades nos seus respectivos planos de ação. Através do Projeto *Mulheres da Paz*, seriam formadas líderes comunitárias para construção e fortalecimento de redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência. Sob este prisma, cabe indagar: a cidadania de grupos de mulheres pobres estaria condicionada à luta materna, ou ainda, o seu *empoderamento* seria conquistado através do trabalho voluntário como *mãe social*?

Para tentar responder a tais questões, o presente trabalho traz uma discussão sobre a implementação de uma política pública de segurança nacional, fundamentada no voluntarismo, em particular, na criação de redes informais e comunitárias não institucionalizadas, debruçando-se sobre processos de desinstitucionalização e desprofissionalização do campo da assistência social, que espelham o afastamento do Estado na execução e efetivação das políticas sociais.

Nos tópicos que se seguem, primeiramente desenvolveremos a argumentação em torno da formulação de

políticas públicas voltadas à questão social, atentando para a inserção da problemática *gênero* neste processo; depois, apresentaremos o projeto *Mulheres da Paz* como uma política pública de segurança voltada para jovens, para, então problematizar a sua estrutura a partir da experiência do bairro de São Cristóvão na capital baiana.

2 A POLÍTICA PÚBLICA E A QUESTÃO DE GÊNERO

A política se estabelece na relação de convivência entre os diferentes. Afinidades e interesses conflitantes constituem o espaço propício para que a política se desenvolva no meio social a fim de sanar problemas de determinados grupos sociais (ARENDT, 1999). A partir daí, empregamos o conceito de política como o

[...] conjunto de ações deliberadas, coerentes e confiáveis, assumidas pelos poderes públicos como dever de cidadania, para produzirem impactos positivos sobre os recursos e a estrutura social. (PEREIRA, 2008, p. 94).

Assim, estão envolvidos o aparato estatal e a sociedade, numa relação de representatividade, através de uma autoridade pública que administra bens públicos sob o controle (por vezes, inexistente) da sociedade (PEREIRA, 2008).

A política pública, como resultado de novas relações entre Estado e sociedade, sugere um avanço no que toca a conceitos como justiça social e equidade (PEREIRA, 2008). Assim, expõe duas funções básicas: Primeiro, a de concretização dos direitos e, segundo, a de distribuição dos bens públicos considerados universais. Todavia, não há padrão para as políticas sociais entre os países capitalistas desenvolvidos, variando bastante as formas de intervenção estatal sobre as estruturas sociais (PEREIRA, 2010).

Recentemente, a instituição familiar foi redescoberta pelas políticas estatais de países desenvolvidos como fonte privada de bem-estar social (BENEVIDES, 2011; BORCHORST, 1987; EISENSTEIN, 1997; FRASER, 1993; HERNES, 1990; PETIT, 1994).

Pereira (2010) apresenta um contexto brasileiro de políticas que contemplaram a família, restritas a questões como o casamento, o divórcio, o aborto e o comportamento sexual. Tais políticas proveram alguns benefícios, (serviços, tributos, leis) e conferiram à população, em certa medida, segurança social no que se refere à saúde e à integridade física e intelectual, à educação, à habitação e ao emprego.

No entanto, quando se fala em política familiar, a complexidade fica evidente, em virtude da diversidade de contextos familiares dentro da sociedade. No caso do Brasil, Pereira (2010) afirma a existência de uma política para a família à *brasileira*, aí incluindo até a *não-ação governamental*. Influenciados pelo neoliberalismo europeu e estadunidense de 1980, além de sua experiência na proteção social, os governos brasileiros aproveitaram a participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do *bem-estar de seus membros*.

Em condições de ingerência do Estado, a família e a comunidade improvisam formas para lidar com os problemas decorrentes da escassez de recursos, lançando mão da solidariedade, em alguns casos, caracterizando-se como *fontes ou agentes* do setor informal (ABRAHAMSON, 1992 apud PEREIRA, 2010).

De acordo com Tavares e Franco (2010), ao assumirem a responsabilidade pela produção e reprodução social do grupo familiar, as mulheres se tornam úteis para o Estado, que pode reduzir a alocação de recursos em programas e serviços sociais. Para reforçarem seu argumento, as autoras tomam como exemplo os programas de assistência social e, reportando-se a Russo, Cisne e Brettas (2008), as autoras esclarecem:

Ao conferir titularidade à mulher nos programas de assistência social, o Estado, conforme Russo, Cisne & Brettas (2008), toma como suposto que, diferentemente dos homens, as mulheres saberão administrar os benefícios sociais, uma vez que utilizam os recursos recebidos exclusivamente com mercadorias e produtos destinados à sobrevivência do grupo familiar – alimentação,

saúde, educação da família e não, cigarro, bebida como fazem os homens. 'O investimento na mulher, portanto, consiste em uma possibilidade mais concreta de 'racionalidade' no gasto familiar' (idem, p. 153). (TAVARES; FRANCO, 2010, p. 2-3).

Ora, o formato das políticas sociais brasileiras sempre foi influenciado pela tradição de *autoproteção* da sociedade em sua relação com o Estado, ou seja, o Estado partilha as suas responsabilidades com a sociedade e a família, como observa Pereira (2010). No Brasil, a institucionalização de políticas está assentada em estereótipos forjados nas famílias e funciona como espaço de reprodução de desigualdades e preconceitos. Recuperam-se antigos encargos domésticos relacionados às mulheres, que são incluídos nos planos governamentais como *solidariedade informal* e, deste modo, atende às desigualdades de gênero estabelecidas¹.

De acordo com Tavares e Delgado (2011), isso ainda ocorre porque formuladores, executores e/ou gestores de políticas públicas, na esfera federal, estadual e municipal, podem até incorporar nominalmente e discursivamente o conceito de gênero, mas isso não significa que o apliquem em suas práticas ou mesmo que percebam a importância de garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas, de forma a promover o empoderamento das mulheres, o que faz com que incorram em um equívoco, confundir políticas públicas com políticas de gênero.

Políticas públicas de gênero são diferentes de políticas públicas para as mulheres. Estas consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas consequências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva. Já as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Isso implica que não priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos [...] (BANDEIRA, 2005, p. 47).

Dessa forma, as desigualdades construídas histórica e socialmente recaem com força sobre as mulheres, quando estas são naturalizadas e as políticas públicas as tomam como parâmetro, infringindo às mulheres o aumento do ônus que lhes é conferido pelo exercício do papel tradicional assimilado no espaço doméstico e familiar, como sucede no Projeto *Mulheres da Paz*, uma das ações do Programa Nacional de Segurança com Cidadania no país. O Estado se apropria de uma suposta *solidariedade informal*, presente em grupos de mulheres provenientes das camadas populares, para atingir o público-alvo principal do Programa Federal, que foram os jovens em situação de risco e de violência urbana, conforme pretendemos discutir no próximo tópico.

3 O PROJETO MULHERES DA PAZ

O PRONASCI, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, em parceria com Estados, Distrito Federal e Municípios, contou com a *participação das famílias e da comunidade* nos seus planos de ação, em conformidade com a Lei 11.530/2007². Implantado no segundo mandato do ex-presidente Lula, o Programa foi uma iniciativa federal que compreendeu 94 ações, com o objetivo de enfrentamento à criminalidade no país. Nele encontram-se medidas e recursos financeiros que atingem alguns grupos sociais e serviços públicos. Para tanto, articulou políticas de segurança com ações sociais de foco na prevenção, com a proposta de *unir* Estado e sociedade em prol da segurança pública.

No processo de elaboração do PRONASCI, estiveram envolvidos alguns Ministérios e Secretarias, dentre estas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e, posteriormente, os representantes das secretarias estaduais de segurança pública e de movimentos sociais, bem como membros de instituições de pesquisa sobre segurança pública. Por fim, foi discutido com o Poder Legislativo Federal (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008), com previsão de investimentos para o desenvolvimento do Programa de R\$ 5.860

bilhões até o fim de 2011, em torno de três focos fundamentais – o etário, o social e o territorial.

O foco etário concentrou-se em adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade; o foco social se voltou para adolescentes e jovens em situação considerada de risco social, egressos do sistema prisional, em conflito com a lei e/ou membros de famílias expostas à violência; já o foco territorial foi destinado às regiões metropolitanas (RMs) e aglomerados urbanos que apresentavam altos índices de homicídio e de crimes violentos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008). O projeto compôs o quadro de proteção social da política brasileira.

Segundo análise do IPEA (2008, p. 265), o programa assumiu uma face de *política* por apresentar uma divisão entre “[...] ações estruturais e projetos locais [...]” que envolveu “[...] frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos.” Sobre as ações estruturais, pesaram metas e impactos mais abrangentes, relacionados às diretrizes gerais de uma política de segurança, sem, no entanto, dar conta do público-alvo e dos territórios selecionados, uma vez que as ações nas comunidades das regiões priorizadas se resumiram aos projetos locais.

As referidas *ações estruturais* foram agrupadas em três conjuntos, distribuídos em a) modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; b) valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários; e c) enfrentamento da corrupção policial e do crime organizado. Entre as ações, destacou-se também a proposta de “[...] remissão de pena por estudo regular e a realização de nova Campanha Nacional de Desarmamento.” (INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA, 2008, p. 265).

As *ações locais* previstas foram representadas por um conjunto de programas sociais federais já existentes, modificando somente os focos definidos no Pronasci, abrangendo a combinação das ações policiais *cidadãs* e das ações sociais. Também se dividiram em três conjuntos de ações: o *Território de Paz*, que compreende a criação de

vários mecanismos de articulação político-social; a *Integração do Jovem e da Família*; e o conjunto *Segurança e Convivência*, que abarcou a implantação da polícia comunitária e de outros programas e projetos, já em execução, em diversas áreas do governo federal – tais como a recuperação de espaços urbanos e áreas degradadas, a melhoria da infraestrutura urbana, além de ações de esporte e de cultura nos territórios selecionados (INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA, 2008, p. 266).

Resumidamente, entre os principais eixos do PRONASCI, sobressaem: a

[...] valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, o Programa integrou ações diversificadas, articulou a segurança pública e a sociedade no exercício de sua cidadania, como podemos observar no Projeto *Mulheres da Paz*, desenvolvido nas capitais e Regiões Metropolitanas do Brasil. Entretanto, deixou de considerar o que a população – as mulheres beneficiárias – pretendia para combater a violência, tampouco levou em conta suas expectativas e planos para alcançar o empoderamento, como por exemplo, o atendimento das suas demandas pessoais por serviços públicos, conforme discutiremos nas próximas linhas.

3.1 O Projeto Mulheres da Paz na Bahia

Conforme especificação federal, as ações do Projeto *Mulheres da Paz* giraram em torno da capacitação de mulheres em construção e fortalecimento de redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência urbana e de gênero, cuja linha de trabalho foi o *empoderamento* dessas mulheres nos territórios considerados *vulneráveis* e violentos. Na Bahia, o Projeto *Mulheres da Paz* foi implantado em 2009, pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES). Reuniu, então, um total de 700 (setecentas) participantes, através de seleção pública

divulgada nos bairros-foco de ação, na capital Salvador e na RM, compreendida pelos municípios de Lauro de Freitas, Simões Filho e Camaçari (AVANTE – EDUCAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL, 2009).

Uma equipe multidisciplinar, formada por psicólogas, educadoras, cientistas sociais, assistentes sociais, entre outras profissionais, recrutou as mulheres. Em Salvador, 400 (quatrocentas) mulheres participaram nos bairros de São Cristóvão e Tancredo Neves / Beiru (23ª CIPM) – com 200 mulheres por bairro. Foram reunidas aquelas maiores de dezoito anos, com capacidade de escrita e leitura – para que pudessem acompanhar as oficinas do curso de formação – e moradoras dos territórios-foco do Programa. Aquelas que já desenvolviam alguma liderança no bairro, ou pelo menos, que tinham um perfil de liderança foram as mais requisitadas.

Também foram selecionadas algumas mulheres que não liam e que escreviam com muita dificuldade, além de outras que, aparentemente, não demonstravam perfil de liderança, nem eram líderes. Na prática, foi seguida a meta de recrutamento das 400 mulheres em Salvador – que tornava necessária a entrada das mulheres com possível capacidade de desenvolver a liderança de grupos, mesmo se tivessem dificuldades provenientes do baixo nível de escolaridade.

No estado, o referido curso de formação teve duração de um ano e foi executado por duas instituições: A ONG Avante, que acumula experiência em projetos sociais na área de educação e mobilização social, foi responsável pela seleção e coordenação da equipe pedagógica, nos primeiros seis meses de curso; enquanto a SEDES ficou responsável pela gestão do Projeto e pela equipe multidisciplinar direcionada à formação do trabalho prático, no qual cada mulher deveria acompanhar 10 (dez) famílias em situação de *vulnerabilidade social*, em seus bairros de residência, no intuito de mediar conflitos locais e promoverem a paz.

Todavia, a proposta de atuação para essas mulheres, na Bahia, apresentou alguns problemas. Em primeiro lugar, o governo não

lhes forneceu os recursos básicos e necessários para desempenharem o trabalho sugerido, tais como: defensor (a) público (a) para resolver questões de pensão alimentícia e mover ações contra companheiros agressores; encaminhamentos para serviços de saúde e/ou programas sociais; disponibilização de cestas básicas para sanar a fome enfrentada por algumas das participantes do projeto, ou encaminhamentos para programas de inserção no mercado de trabalho, conforme pudemos identificar durante o período de formação realizado no bairro de São Cristóvão³. Foram, portanto, questões que impediram o desenvolvimento e participação de um grupo de mulheres no curso de formação.

Algumas dificuldades também foram observadas em outros projetos lançados pelo PRONASCI - o Projeto Reservista-Cidadão, o Projeto Bolsa-Formação e o Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) (BRASIL, 2010). O *Projeto Reservista-Cidadão* esteve voltado para os jovens que prestaram serviço militar e, assim, capacitaram-se no conhecimento de armas. Esta condição despertou a preocupação dos membros da Segurança Pública nacional, já que esses jovens poderiam se aproximar do crime organizado, representando mais riscos para a sociedade. Ademais, para que um projeto desta procedência obtivesse sucesso seria preciso, sobretudo, desestruturar o esquema de corrupção, que envolve policiais e políticos, para além da participação de cidadãos, como agentes na atual expressão da criminalidade (ESPINHEIRA, 2004; 2008; ZALUAR, 1998).

O *Protejo* destinou-se aos jovens e adolescentes, entre 15 e 24 anos de idade, expostos à violência doméstica e/ou urbana, ou em situação de rua. Estes jovens teriam direito a um benefício de R\$ 100,00 mensais para atuarem como multiplicadores da *filosofia de paz* transmitida pelas Mulheres da Paz (BRASIL, 2010). Na Bahia, o *Protejo* foi executado antes do Projeto *Mulheres da Paz*, ao contrário do que fora previsto no Programa, já que estas deveriam selecionar tais jovens e estabelecer as mediações. As Mulheres da Paz ainda não existiam. Logo, não houve a mediação planejada, materializada pelo contato

inicial feito pelas Mulheres da Paz, a fim de que estas pudessem encaminhar os jovens com segurança, limitando, deste modo, as ações de *multiplicação da paz* pelos jovens, adolescentes e pelas mulheres.

A falha na execução das ações abriu espaço para problemas ainda maiores. Foi gerado um grande desconforto e insegurança entre as mulheres, pois para elas não estava claro qual seria a sua real função. Iriam encaminhar que jovens, se já estava ocorrendo uma seleção dos participantes do *Protejo* antes das mediadoras concluírem sua formação? Afinal, de acordo com o previsto para a atuação dessas mulheres, elas deveriam participar ativamente do processo seletivo, o que não foi possível nas turmas formadas no estado, devido à demora em executar o Projeto *Mulheres da Paz*.

Qual o sentido de sua formação, então? Seriam *deladoras*, *dedos-duros*, segundo boatos que circulavam nos bairros. Tal descuido demonstra tanto a ausência de planejamento como a inexistência de um esquema positivo de comunicação e divulgação detalhada e cuidadosa do programa para a sociedade, mas, principalmente, para a comunidade local.

Sem contar que, na estrutura dos dois Projetos (*Mulheres da Paz* e *Protejo*), seria fundamental envolver lideranças locais, conhecedoras das regras de conduta dos moradores diante das lideranças do tráfico, para fazerem mediações. Em outras palavras, para orientarem, com conhecimento de causa, os jovens, os demais moradores e os profissionais envolvidos no Programa, já que no *novo* esquema de segurança, não constava proteção às pessoas envolvidas na formação, dentro dos territórios-foco, diante da violência atual desencadeada pelo tráfico de drogas e corrupção policial (ESPINHEIRA, 2004; 2008; ZALUAR, 1994; 1998). Este relacionamento com lideranças locais deveria ter sido previsto no momento da concepção dos projetos federais.

O Projeto *Protejo* também não estava sendo bem-visto nos bairros beneficiados, fora realizado por uma equipe de profissionais estrangeiros ao contexto, inseridos mediante

seleção pública. A equipe foi impedida de entrar e trabalhar na porta do estabelecimento onde aconteceriam as oficinas, por líderes do tráfico - homens armados que não queriam e não permitiam tais atividades naquele espaço⁴. Instaurou-se um conflito tanto para os profissionais envolvidos no projeto, como para os jovens do bairro que também participavam das atividades⁵.

O Projeto *Bolsa-Formação*, por sua vez, contou com o incentivo financeiro de R\$ 400,00 para os profissionais da segurança pública (policiais, agentes penitenciários, etc.) que passassem por cursos de capacitação, por exemplo, na área de *segurança cidadã*. Aqui, o problema se apresentou na divulgação do PRONASCI, em sua campanha publicitária, disposta em *outdoors* espalhados pela capital baiana. Estavam juntos, no mesmo *outdoor*, os sujeitos envolvidos e *beneficiados* pelo Programa: uma Mulher da Paz (moradora que deveria simbolizar a paz) ao lado de um Policial Militar (que representava a repressão e o controle), o que sugeria um clima de união e parceria entre a Mulher da Paz e a Polícia Militar, gerando mal-estar e desconfiança na comunidade.

Ora, conforme explicações de moradores dos bairros-foco do programa, as Mulheres da Paz não poderiam estar em harmonia com a Polícia Militar, já que a relação desta instituição com os moradores de bairros periféricos é permeada por conflitos ligados à corrupção e ao uso da violência ilegítima. Corrupção, violência e descaso marcam ações de policiais em contextos urbanos periféricos (ESPINHEIRA, 2004; 2008). Segundo moradores (as) e participantes do projeto, a referida publicidade sugeria a interpretação de que não havia outro caminho, senão o de *dedurar* os jovens em conflito com a lei. Dessa forma, criou-se um clima de medo entre as participantes, ao mesmo tempo em que suscitou críticas de coordenadoras da equipe do Projeto *Mulheres da Paz*, que o recebera com sua estrutura já finalizada, sem possibilidade de readequações.

O nosso contato com as Mulheres da Paz se deu através da ONG Avante. Fomos selecionadas para liderar as oficinas do curso

de formação, no período entre novembro de 2009 e junho de 2010, quando assumimos duas turmas de mulheres no bairro de São Cristóvão, somando um total de 48 participantes. Para cada turma, foram ministradas 48 (quarenta e oito) oficinas, cujos eixos temáticos foram os seguintes: Relações Sociais e Direitos Humanos, Mediação de Conflitos e Cultura de Paz, Questões de Identidade e Políticas Públicas.

Algumas mulheres participantes não liam, outras eram semianalfabetas, no entanto, as demais conseguiam acompanhar as oficinas, sem maiores dificuldades. No andamento do trabalho, foram realizadas discussões dos conteúdos dos módulos, além do incentivo dedicado ao desenvolvimento de laços de solidariedade entre as mulheres. Todavia, sentíamos-nos divididas entre as demandas das participantes e a meta do Projeto que, nem sempre se mostravam compatíveis.

Muitos conflitos envolviam essas mulheres em situação de violência doméstica e familiar, ora como vítimas, ora como autoras, assim como expostas a outras situações decorrentes da violência urbana, atribuídas por elas às atividades do tráfico de drogas. Essas lideranças criminosas as impossibilitavam de recorrer à ajuda policial para sanar seus conflitos mais graves, o que se constituiu em um entrave para o desempenho do trabalho proposto pelo programa.

As dificuldades de acesso aos serviços públicos de segurança, jurídicos, de saúde e saneamento básico acometem, geralmente, as populações dispostas nas camadas populares. A distância entre elas e o acesso aos direitos estabelecidos por lei não é novidade e, faz parte da política governamental brasileira que se alimenta das desigualdades sociais, mediante políticas de cunho assistencial (YOUNG, 2002). Assim, o governo federal e o estadual desconsideraram tais demandas e não ofereceram condições para que as participantes desempenhassem sua função de *promotoras da paz*.

Na perspectiva do programa, o eixo *empoderamento das mulheres*⁶, previsto no Projeto *Mulheres da Paz*, seria conquistado

através do processo formativo e do benefício que lhes foi direcionado, por um ano, de R\$ 190,00 mensais. Contudo, o projeto não contemplou ações que funcionassem como elemento transformador de suas condições de vida (GOMES; SORJ, 2011). As participantes – cada uma delas – acompanharam 10 famílias em situação de risco, ao mesmo tempo em que umas passavam fome, outras estavam doentes e não havia previsão de atendimento médico pelo SUS (Sistema Único de Saúde), algumas se encontravam em acompanhamento psiquiátrico, pós-trauma provocado por situação de violência urbana vivenciada e, outras tantas sofriam ameaças dos maridos descontentes com a sua ausência no lar, durante o curso de formação.

A ação estatal – o Projeto *Mulheres da Paz* – se estabelece na não ação e, na reprodução de estereótipos pautados em relações desiguais de gênero⁷, potencializando a situação de pobreza de mulheres e de suas famílias quando as responsabilizam, exclusivamente, pelo cuidado dos jovens e adolescentes em situação de risco, de violência, ao mesmo tempo em que excluem os homens da proposta direcionada ao cuidado pautado na *cultura de paz*. (GOMES; SORJ, 2011).

Durante a Cerimônia de Certificação das Mulheres da Paz da Bahia, em 2010, a Secretária da SEDES ressaltou, em seu discurso, a importância das *Mães de Acari*⁸ para a concepção do Projeto *Mulheres da Paz*. A relação entre os dois grupos foi confirmada na interpretação encenada pelas Mulheres da Paz baianas, recém-formadas, presentes na cerimônia, de um poema feito por Lélia Gonzalez que remete à história de Acari. À medida que davam vida às personagens do poema, choravam pela sua identificação com a história proferida, provocando comoção entre os expectadores⁹.

Freitas (2002), ao refletir sobre as Mães de Acari, distancia a sua argumentação da ideia de que o materno é o destino das mulheres, mas afirma que elas se aproveitam dessa categoria para estabelecer laços e legitimar as suas lutas, ou seja, uniram-se enquanto mães de jovens desaparecidos,

constituindo uma *experiência associativa* – em torno da tragédia compartilhada. Ainda segundo a autora, assumiram uma identidade pública que lhes propiciou mudanças de posturas advindas de uma *solidariedade na dor*.

A nova mãe assume a responsabilidade de tentar uma *nova ordem social* com armas que diferem das armas masculinas. Segundo Freitas (2002), há uma relação dicotômica posta e conferida nos relatos das mulheres entrevistadas, apresentada como a habilidade de conversar, aprender e de *se solidarizar*, tida como uma *prática essencialmente feminina*. Como se os homens não pudessem desenvolver laços fraternos e solidários entre si e, entre eles e as mulheres. Logo, às mulheres caberiam valores como *afeto, amor e solidariedade*, valores, portanto, convencionalmente atribuídos às mulheres e meninas.

A equipe do Estado, pautada nas convenções a respeito dos espaços destinados aos universos considerados *masculinos* e *femininos*, dedicou exclusividade às mulheres, quando determinou o seu lugar social permeado pela *potencialidade* para o trabalho comunitário de assistência social. A formação de *mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Programa* se baseou na *dimensão do cuidado* conferido socialmente à população *feminina*. O investimento do governo é expressão da expectativa de seu bom desempenho como pacificadoras dos conflitos presentes em suas comunidades, dada a sua condição de *mulher*.

Portanto, atribui-se às mulheres uma função de mãe social (GOMES; SORJ, 2011) que, para Freitas (2002, p. 90 e 92, grifos nossos), é a imagem das *mães em luta*:

Todas as mães afirmam que a vivência da maternidade e da tragédia, ou seja, de uma **maternidade esfaçada** gera uma solidariedade e uma união muito forte entre elas – **essa solidariedade seria combustível para a luta**. [...] Da dor nasce a vontade de transformar a dor em luta; das tragédias vividas por essas mães é que nasceram as cidadãs – é como se os próprios filhos paríssem suas mães, **novas mães-cidadãs**.

Freitas (2002) retira da mulher o seu poder de agência nas escolhas cotidianas quando afirma que os seus filhos lhes dão vida. A partir da inversão sugerida, para as mulheres, a cidadania só apareceria no espaço da luta *materna*, como se a luta só existisse na condição da maternagem, ou mesmo da fêmea que defende a sua prole. A autora e o governo reiteram preconceitos com base nas relações desiguais de gênero. Freitas, porque desautoriza o poder de agência de mulheres e as fixa no campo da maternidade como (única) condição para luta, mesmo quando a sua tentativa era de se afastar de um direcionamento determinista.

O governo, porque aproveitou o combustível solidário para transferir responsabilidades, propondo o empoderamento de um grupo de mulheres pela via do trabalho voluntário. Percebe-se que a proposta do projeto acabou se tornando um fardo para elas, que tinham de resolver, além dos problemas familiares, os da vizinhança e, sem condições para o desempenho desse trabalho. Coube às mulheres a responsabilidade de cuidar dos jovens expostos à marginalidade e exclusão social e, novamente, esquecerem-se de sua própria condição de marginalidade e exclusão.

Eis o que se configurou como a real proposta do governo, cuja estratégia representou o esvaziamento da política social como direito de cidadania (PEREIRA, 2010), ao reafirmar a particularidade da doutrina de um Estado que, tem cada vez mais se afastado da condução principal da política social, como provedor dessas políticas. A tendência tem sido ceder cada vez mais espaço para a sociedade exercer a solidariedade, sua (im)possível vocação. Com isso, caem as obrigações exclusivas e se forma *um novo pacto social* em regime de “[...] co-responsabilidade ou parceria e solidariedade [...]”, afirma Pereira (2010, p. 35).

A criação de redes informais e comunitárias para a prestação de assistência social não institucionalizada aglutina forças e recursos públicos e privados, reconhecendo expressivamente o trabalho voluntário e doméstico. Especificamente, na figura da mulher. A ajuda, apoio e proteção aos demais

por parte de membros sociais, no caso específico, via Mulheres da Paz, atua no ambiente doméstico ou ocupações cotidianas, o que para as mulheres representa sobrecarga no seu trabalho diário.

Através do formato do Projeto *Mulheres da Paz* ficou evidenciada a longevidade da aplicabilidade da capacitação das participantes em *promotoras de paz*. A ideia era de que estas permanecessem atuando na comunidade como *multiplicadoras sociais*, mesmo sem receber mais o benefício dos R\$ 190,00 após o ano de formação. O valor ao voluntarismo da mulher é atribuído como fonte privada de proteção social. Assim, configura-se a *desinstitucionalização* e *desprofissionalização* na área de políticas sociais, representada pela diminuição da participação governamental no enfrentamento aos problemas de ordens sociais, como no caso da violência urbana e de gênero.

Freitas (2002) denunciou a frustração das mães de Acari na luta por justiça, no momento em que elas se depararam com a existência dos seus direitos garantidos por lei. Assim, pontuou:

[...] hoje, sabem mais dos seus direitos do que sabiam há pouco tempo atrás. Contudo, sofrem a limitação (de classe, gênero, raça) de não poder exercê-los em sua plenitude. (FREITAS, 2002, p. 92).

O que se mostra similar à experiência no curso de formação do Projeto *Mulheres da Paz*. Ao mesmo tempo em que descobriam os seus direitos, à medida que conheciam o *mundo*, as participantes percebiam que não saíam facilmente daquelas condições de marginalidade e violência em que viviam, o que gerou angústia, pois foram motivadas a *salvarem* sua comunidade, sem no entanto, usufruírem de seus direitos de cidadãos.

Para o acompanhamento dos *meninos*¹⁰ expostos à violência urbana, as mulheres beneficiárias da política indicada encontraram obstáculos. Não teriam subsídios para retirá-los do tráfico de drogas. Conforme suas queixas, os *meninos*, certamente, queriam muito mais do que um Programa de governo que lhes oferecesse R\$ 100,00 mensais por um ano de sua atenção - como fora estabelecido no

Protejo. Mais que isso, essas mulheres correram risco de vida ao abordá-los.

O Governo Federal forjou a estratégia *solidariedade* entre as mulheres das camadas populares e envolveu lideranças comunitárias dissimulando formação de redes. A união das mães, experimentada no contexto de Acari, desencadeou valores de sociabilidade e de costumes a partir da *dimensão materna* conferida às mulheres. Conforme afirma Freitas (2002), a imagem da mãe cuidadora é ainda priorizada no espaço público, dessa forma, preserva-se uma marca da *essencialização* do materno na constituição do sujeito feminino, a qual também se faz presente na análise elaborada pela autora sobre as Mães de Acari.

As Mães de Acari foram mulheres que, de fato, lutaram por um ideal e demonstraram força e coragem no seu percurso. Suas condições de vida são similares às das Mulheres da Paz, uma realidade marcada pelo empobrecimento das mulheres (MACÊDO, 2007). Entretanto, o processo de empobrecimento das mulheres não se firmou como um dos eixos a serem trabalhados para promover o seu *empoderamento*, pelo contrário, garantiu-lhes espaços problemáticos na consolidação de sua cidadania, a partir do momento em que o projeto as fez extrapolar a função de cuidado da família para o cuidado de toda a sociedade. Em suma, ao serem elevadas à condição de mães sociais, as mulheres tiveram sua cidadania regulada, o que inviabilizou a conquista de autonomia na condução de suas vidas.

O formato das políticas sociais brasileiras sempre foi influenciado pela tradição de *auto-proteção* da sociedade em sua relação com o Estado (PEREIRA, 2010). A valorização e exploração da suposta flexibilidade provedora, das relações de boa vontade e do engajamento altruísta dessas mulheres configura um problema de análise e postura por parte da administração federal no país. As mulheres ficaram com o ônus de cuidar das crianças maltratadas, dos enfermos solitários, das mulheres em situação de violência, dos jovens expostos à marginalidade. Entretanto, elas, em situação de exclusão social, não

tiveram suas necessidades atendidas por essa política, pois sua formulação ainda convive com o fantasma do tradicionalismo, que não permite a diminuição das desigualdades sociais (YOUNG, 1996; 2002; 2006) e de gênero.

4 CONCLUSÃO

A noção de *promotora da paz* apresenta reminiscências de uma constituição do sujeito feminino moldado pelo Estado brasileiro em velhos padrões, cujas propostas indicam o aceitável dentro do espaço social para a *mulher-pobre-negra*. A iniciativa da política de assistência social do governo brasileiro não avança na tentativa de enfrentamento da criminalidade no país, passando pelo combate a preconceitos, como os de gênero e étnico-raciais. A proposta do governo retrocede em relação às conquistas do movimento de mulheres junto ao Estado. Assim, a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, em 2003 e, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres não foram suficientes para impedir que a política de segurança do país tomasse as mulheres como intermediárias para atingir jovens em situação de violência. Vale salientar que foi designada às mulheres a responsabilidade de mediar crimes nos quais os homens são autoria em mais de 90% dos casos (MACHADO, 2010).

A noção de sociedade providência explica a apropriação da política social sob um formato em que seus membros assumem responsabilidades com recursos precários. Esta política faz sentido quando em acordo com a noção de providência, que é indicativa da oferta de bens e serviços para satisfação de necessidades básicas e proteção social (PEREIRA, 2010). Todavia, no Brasil, o trabalho das Mulheres da Paz caracterizou o esvaziamento da política social, ou ainda, a Segurança Pública do país apresentou à sociedade uma maneira de conter a violência sem distribuição de renda e de outros recursos diversos, fundamentais para a transformação da sociedade.

São reais as negociações entre mulheres e representantes políticos (as) nas instâncias do governo que representam o

quadro de ações políticas por transformações sociais no país. Entretanto, causa preocupação o rumo que tomam determinadas medidas estatais, a partir das políticas públicas direcionadas a determinados grupos sociais, sem lidar com os conflitos provenientes das diferenciações sociais. Hierarquias como as de gênero, raciais e de classe, caso fossem privilegiadas no PRONASCI, poderiam contribuir para mudanças significativas nas relações sociais entre mulheres e homens, entre homens e entre mulheres, além do combate real ao racismo, visto que a população negra continua sendo dizimada no novo padrão de violência urbana. Dessa forma, o processo de formulação das políticas públicas deve contemplar a intersetorialidade, a articulação entre os vários campos – educação, saúde, moradia, renda, lazer, trabalho, etc. –, mas também fomentar a transversalização de gênero e étnico-racial nas políticas públicas, de modo a imprimir um combate eficaz às diferentes faces da violência estabelecida nos centros urbanos. Portanto, criar políticas públicas para as mulheres pode até garantir a melhoria das suas condições de vida e do grupo familiar, mas assegurar o empoderamento e a autonomia de mulheres aliadas de direitos mínimos como as Mulheres da Paz, somente é factível com a adoção da perspectiva de gênero.

REFERÊNCIAS

- ARENDR, Hannah. **O que é política?** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- AVANTE – EDUCAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL. **Mediando conflitos, demandando programas sociais, mobilizando a comunidade:** módulos II, III, IV – Textos básicos. Salvador, 2009.
- BANDEIRA, Lourdes. Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: PEREIRA DE MELO, Hildete; BANDEIRA, Lourdes. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil.** Santiago de Chile: CEPAL, 2005. (Série Mujer y Desarrollo, n. 66).
- BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. 97 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2011.
- BORCHORST, Anette. Las mujeres y el Estado del bienestar avanzado. Una nueva forma de poder patriarcal? In: SASSOON, Anne (Org.). **Las mujeres y el Estado.** Madrid: Vindicación Feminista. 1987. p 151-162.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça. **O que é o Pronasci?** Brasília, DF, 2010. Disponível em:<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2011.
- EISENSTEIN, Zillah. Lo público de las mujeres y la búsqueda de nuevas democracias. **Debate Feminista**, México, Ano 8, v. 15, p.198-243, 1997.
- ESPINHEIRA, Gey (Coord.). **Sociabilidade e violência:** criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do Subúrbio Ferroviário. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia: Universidade Federal da Bahia, 2004.
- _____. (Org.) **Sociedade do medo:** teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FLAX, Jane. *Pós-modernismo e as relações de gênero na teoria feminista.* In: BUARQUE DE HOLLANDA, Heloisa (Org.). **Pós-Modernismo e Política.** Rio de Janeiro: Rocco, 1991.
- FRASER, Nancy. Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. **Debate Feminista**, México, Ano 4, v. 7, p.23-58, 1993.

FREITAS, R. C. S. Famílias e Violência: reflexões sobre as mães de Acari. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 13, n. 2, 2002.

GOMES, Carla; SORJ, Bila. O gênero da "Nova Cidadania": O Programa Mulheres da Paz. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 147-164, 2011.

HERNES, Helga María. **El poder de las mujeres y el Estado de bienestar**. Madrid: Ed. Vindication Feminista, 1990.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Justiça e Segurança Pública. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, DF, v. 2, n. 17, p. 255-179, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_15/13_justicatabelafinal.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2012.

LISBOA, Teresa Kleba; MANFRINI, Denise Beatriz. Cidadania e Equidade de Gênero: Políticas públicas para mulheres excluídas de direitos mínimos. **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v. 8, n.1, p. 67-77, jan./jun. 2005.

MACÊDO, Márcia Santos. Gênero, família e chefia feminina: algumas questões para pensar. In: BORGES, Ângela; CASTRO, Mary Garcia (Orgs.). **Família, gênero e gerações**: desafios para as políticas sociais. São Paulo: Paulinas, 2007. p. 135-178.

MACHADO, Lia Z. **Feminismo em movimento**. São Paulo: Francis, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). **Política social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

_____. Mudanças Estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; DE MATOS, Maurício Castro; LEAL, Maria Cristina (Orgs.).

Política Social, Família e Juventude. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 1.

PETIT, Cristina Molina. La dicotomia público/privado en el pensamiento político ilustrado y liberal. In: _____. **Dialética Feminista de la Ilustración**. Barcelona: Anthropos. 1994. p. 29-104.

SARDENBERG, C. M. As mulheres na sociedade de eterna juventude. In: FERREIRA, Sílvia Lúcia; NASCIMENTO, Enilda Rosendo do (Orgs.). **Imagens da mulher na cultura contemporânea**. Salvador: NEIM/UFBA, 2002. (Coleção Bahianas, 7).

TAVARES, Márcia Santana; DELGADO, Josimara Aparecida. (Trans)versalidades de gênero e geração nas políticas sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: PPGPP/UFMA, 2011. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/vjornada.html>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

_____; FRANCO, Maria Asenate Conceição. O Lugar da Monoparentalidade Feminina na Política de Assistência Social. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA, 3., 2010, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSAL, 2010. CD Room.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade E Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

_____. Vida política y diferencia de grupos. Una crítica del ideal de ciudadanía universal. In: CASTELLS, Carmem (Org.). **Perspectivas feministas en teoría Política**. Barcelona: Paidós: 1996. p. 99-126.

_____, Jock. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: NOVAIS, Fernando A. (Coord. geral); SCHWARCZ, Lília Moritz. (Org.) **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. v. 4. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

NOTAS

¹ Gênero, aqui, é tomado como uma categoria de análise sobre as variadas elaborações culturais que os grupos sociais estabelecem em torno das diferenças percebidas entre homens e mulheres, estes, enquanto tipos-ideais de identidades de gênero em contextos ocidentalizados. As diferenciações sociais são criadas e apropriadas pelos indivíduos em constante processo de elaboração de significados para e na prática social (SARDENBERG, 2002). Nesse sentido, juízos são ancorados em valores que se fundamentam em dimensões interseccionais de gênero. Essas dimensões envolvem os aspectos correlacionados à raça/etnia, classe, idade/geração, ocupação profissional etc.

² Alterada pela Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008. O Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.707 e revoga o Decreto Nº 6.390 de 8 de março de 2008.

³ São Cristóvão é um bairro situado onde existia a antiga Fazenda Cachoeira, localizado do limite de Salvador com o município de Lauro de Freitas, próximo ao Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães (Dois de Julho). A população conta com serviços de hipermercado, transportes, posto de saúde, Shopping Center e comércio diversificado.

⁴ De acordo com o relato de um dos membros da equipe do Protejo, que estava no local quando ocorreu o fato, cuja informação foi registrada em nosso diário de campo.

⁵ Uma jovem, travesti, participante do projeto Protejo, foi assassinada. Segundo a explicação de moradores, pairava uma ameaça de morte sobre os homossexuais que ali residiam, oriunda de outros moradores do bairro, o que sugere um crime motivado por homofobia. Até o momento, não houve esclarecimentos sobre o caso.

⁶ A palavra empoderamento, cuja origem remete ao termo inglês *empowerment* – que significa conceder poder, tem sido utilizada para designar “[...] um processo que oferece condições e possibilidades às pessoas de autodeterminar suas próprias vidas.” (RAPPAPORT, 1985 apud LISBOA; MANFRINI, 2005, p. 73).

⁷ Neste artigo, adotamos o conceito de relações de gênero elaborado por Flax (1991, p. 228), para quem “[...] relações de gênero são divisões e atribuições diferenciadas e (por enquanto) assimétricas de traços e capacidades humanas. Por meio das relações de gênero, dois tipos de pessoas são criados: homem e mulher. Homem e mulher são apresentados como categorias excludentes.”

⁸ Na cidade do Rio de Janeiro, na comunidade de Acari dos anos 90, mães de vítimas de assassinatos batalharam maciçamente por justiça e explicações para os crimes que vitimaram seus filhos. O Caso Acari, como ficou conhecido, teve repercussão nacional veiculado pela mídia do país. Refere-se aos jovens assassinados por policiais militares, na favela em que moravam, vítimas da corrupção e violência dos profissionais de segurança do Estado. Nenhum dos jovens apresentava qualquer envolvimento com crime. Ver, a respeito, Freitas (2002).

⁹ A cerimônia de Certificação das Mulheres da Paz foi realizada no Salão Nobre do Hotel Fiesta, em Salvador/BA, no segundo semestre de 2010.

¹⁰ As mulheres da paz se referiam aos jovens e adolescentes envolvidos no tráfico como os *meninos*. Eram seus vizinhos e/ou tinham algum grau de parentesco com eles.

Fabiana dos Santos Rocha

Cientista Social
Mestranda em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Professora-tutora do Curso de Extensão em Gestão de Políticas Públicas de Gênero e Raça da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
E-mail: faredalu@yahoo.com.br

Márcia Santana Tavares

Assistente Social
Doutora em Ciências Sociais
Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA)
E-mail: marciatavares1@gmail.com

Universidade Federal da Bahia – UFBA

R. Auristides, 2 - Federação, Salvador/BA
CEP: 40210-340