

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

HELENA PIZONI SILVEIRA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
MULHERES DA PAZ**

Porto Alegre

2014

HELENA PIZONI SILVEIRA

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MULHERES DA PAZ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ORIENTADOR: Prof^ª. Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2014

HELENA PIZONI SILVEIRA

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MULHERES DA PAZ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Políticas Públicas pelo Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul

Aprovado em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Luciana Leite Lima

Prof^ª. Ligia Mori Madeira

Prof^ª. Leticia Maria Schabbach

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise da implementação do programa Mulheres da Paz com a perspectiva do conceito de empoderamento. O objetivo é de compreender como funciona a implementação de uma política pública na prática. Para isso, foi feita a comparação da implementação do programa em dois municípios gaúchos, entrevistando gestores e público alvo. A partir da análise de documentos e dessas entrevistas com os atores do processo, foi possível compreender que uma política pública depende de uma série de variáveis mas principalmente da realidade de cada comunidade em que ela se aplicará. Bem como o conceito de empoderamento deve ser algo definido, para que se torne viável uma avaliação do mesmo. Sendo assim, ainda que uma política estabeleça diretrizes nacionais, ela deve ser capaz de contemplar em seu processo, possíveis alterações oriundas das demandas que eventualmente surgem.

Palavras-chave: Mulheres da Paz. Empoderamento. Implementação.

ABSTRACT

The work presents an analysis of the implementation of the Mulheres da Paz program, with the prospect of the concept of empowerment. My goal was to understand how does the implementation of a public policy in practice, from the comparison of guidelines and practices. From the document review and interviews with actors involved in the process, I was able to understand that a public policy depends on a number of variables but mainly from the reality of each community in which she applies. As well as the concept of empowerment must be defined, so that it becomes feasible to an evaluation of the same. Therefore, even if a policy to establish national guidelines, she should be able to contemplate in your process, possible changes from the demands which may arise.

Keywords: Women of peace. Empowerment. Implementation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
<u>2. MODELOS ANALÍTICOS</u>	
2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS CONCEITOS.....	
2.2 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE EMPODERAMENTO.....	
2.2.1 Classificação do Empoderamento.....	
3 O PROGRAMA MULHERES DA PAZ	17
3.1 ANTECEDENTES	17
3.2 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA MULHERES DA PAZ	18
3.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO....	19
4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	22
4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOS TERRITÓRIOS DE PAZ	22
4.1.1 A Coordenação dos Programas	22
4.1.2 Seleção das Mulheres	24
4.1.3 O Processo de Capacitação	25
4.1.4 O Final e o Pós-Capacitação: diferenças entre o Umbu e o Guajuviras	29
4.2 O PÚBLICO ALVO: AS MULHERES DA PAZ DE CANOAS.....	30
5 ANÁLISE	34
5.1 IMPLEMENTAÇÃO	34
5.2 EMPODERAMENTO.....	36
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	37
ANEXO I.....	40
ANEXO II.....	41

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do programa Mulheres da Paz instituído dentro do Programa Nacional de Segurança com Cidadania. A escolha deste se deve a minha curiosidade em entender como o empoderamento das mulheres é entendido dentro desse âmbito. Ao longo dos últimos anos no curso de políticas públicas, me deparei algumas vezes com esse termo: empoderamento. Seja de qual grupo social a que ele se refere, isso acabou me instigando a tentar entender o que é e como que se “empodera” alguém.

A escolha do programa Mulheres da Paz foi primeiramente relacionada ao fato de ser um programa da área de segurança pública- área em que pesquisei como bolsista de iniciação científica. Além disso, ele aborda uma questão de gênero também muito estudada durante a graduação. O último fator que influenciou em minha escolha, foi a oportunidade de ouvir uma das responsáveis pela formulação do programa discursar a respeito de sua experiência nesse projeto, onde pude perceber o desafio de se tirar uma ideia do papel. Essas razões me motivaram a entender como essa ideia funcionava na prática, e por isso decidi focar na etapa da implementação.

Esse trabalho procura compreender se as condições para o empoderamento no âmbito do programa Mulheres da Paz foram dadas. Inicialmente no primeiro capítulo, trato sobre os modelos analíticos utilizados nesse trabalho, apresentando os principais conceitos que envolvem a temática das políticas públicas e uma discussão geral a respeito do uso do conceito de empoderamento. Esse capítulo será utilizado como referência para a análise das minhas constatações a partir da implementação do programa Mulheres da Paz.

No capítulo seguinte, faço uma abordagem geral a respeito do programa, apresentando antecedentes a sua formulação, bem como sua descrição e implementação. Para esse estudo, utilizei como ponto de partida a legislação que institui o programa, pois por meio de pesquisa documental, foi possível analisar o que prevê o Mulheres da Paz e como o conceito de empoderamento se insere nesse contexto. No caso do trabalho, do programa Mulheres da Paz. Para a construção desse capítulo foram coletadas referências a partir da ferramenta online “*Scholar Google*”. Verifiquei artigos científicos que tratassem tanto a respeito do tema empoderamento, como também do programa Mulheres da Paz – o período de tempo analisado foi de artigos publicados desde 2010. Foram encontrados 94 resultados para a pesquisa do termo “mulheres da paz” e entre eles, selecionados os artigos que tratam no título o termo: “mulheres da paz” no total de 13 resultados, e no resumo o termo “Pronasci”- 120

resultados. Utilizando as expressões “empoderamento” e “mulheres da paz” foram encontrados 40 resultados – entre os quais alguns já tinham aparecido na primeira busca.

O trabalho segue por dois caminhos: o primeiro é a respeito do processo de implementação do programa em dois Territórios de Paz do Rio Grande do Sul: em Alvorada, no bairro Umbu e em Canoas, no bairro Guajuviras. Por meio de entrevista semi estruturada com as gestoras envolvidas no processo de implementação, meu objetivo era de entender como que a gestão entende e propõe as ações para empoderar as mulheres – uma vez que o trabalho considera que é a implementação do programa que dá as condições para que ocorra o empoderamento. A partir da legislação que institui o programa, bem como os documentos que instituem os convênios nos dois municípios, foi possível estabelecer as disparidades e o que há de acordo entre legislação e prática.

Já o segundo caminho segue a percepção do público alvo: as mulheres da paz, a respeito da questão do empoderamento. A partir da observação participante no município de Canoas, e de entrevistas com as mulheres no bairro, procurei analisar o outro lado desse processo de implementação, e sendo assim, como e se os objetivos do programa são alcançados. A ausência de relatos das mulheres que participaram no programa no bairro Umbu, se deve ao fato de que o programa não existe mais no território e apesar de tentativas para encontrá-las e obter seus depoimentos, não tive sucesso na procura. Sendo assim, ainda que o trabalho traga apenas os relatos das mulheres de Canoas, acredito que eles abordam todos os aspectos que eu me propus a analisar.

Essas abordagens são apresentadas no capítulo que trata a respeito do processo de implementação do programa a partir das entrevistas com as gestoras. Um aspecto importante a ressaltar é o espaço de tempo em que essas coordenações atuaram. Em Alvorada, a coordenadora entrevistada atuou do início de 2009 até meados de 2012 – e foi responsável pela implementação do Mulheres da Paz desde a assinatura do convênio entre Ministério da Justiça e a prefeitura do município. Já em Canoas, a entrevistada é a coordenadora atual do programa, e atua desde abril de 2013, já com o novo edital de expansão do Mulheres da Paz – uma peculiaridade do município, o que será explicado no capítulo.

Por fim, último capítulo apresenta minha análise a respeito dos três capítulos tratados anteriormente, principalmente no que se refere às narrativas apresentadas. Cabe ressaltar que o emprego do processo de implementação foi uma construção ao longo do desenvolvimento da pesquisa, e não estava idealizado dessa forma desde o início do trabalho. A partir da leitura de textos, da análise documentos e das entrevistas realizadas pude perceber sua extrema

importância para o funcionamento do programa Mulheres da Paz, na medida em que é peça chave no alcance dos objetivos.

2 MODELOS ANALÍTICOS

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS CONCEITOS

Em relação ao processo de implementação, como já citado inicialmente, esse não foi alvo de estudo no início do meu projeto. Ao logo do processo, pude perceber aspectos que seriam muito interessantes ao abordar essa etapa. O fato de se estudar a etapa da implementação, permite observar obstáculos e falhas que ocorrem durante o processo, bem como captar falhas durante a tomada de decisão e da formulação da política (SECCHI, 2010). Portanto, minha abordagem se origina a partir de uma perspectiva de análise sequencial das fases de uma política pública, uma vez que sua maior utilidade – de acordo com D’Ascenzi e Lima (2013) é a de proporcionar um recorte da fase a ser estudada – no meu caso a de implementação.

A implementação faz parte do ciclo das políticas públicas, que de acordo com Souza (2006) é constitui-se das seguintes fases: definição de agenda, identificação de alternativas, seleção das opções, implementação e avaliação. A fase da definição da agenda é a fase onde serão definidos os temas relevantes à ação de políticas públicas. Para Frey (2009): “(...) é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de impor na arena política”.

Na fase de seleção das opções- ou tomada de decisão como também é chamada- são estudadas as propostas viáveis de se intervir em um determinado problema, e como que as intervenções serão feitas- é onde são definidos os objetivos da política pública. Nessa etapa, questões como custos e interesses políticos estão em jogo.

A fase de implementação, é a fase que cabe aos atores de por em prática o que está descrito no plano da política: por em prática. De acordo com Secchi (2010) a importância de se estudar a fase da implementação, é a de verificar por meio de ferramentas analíticas, as possíveis falhas e entraves que ocorrem na política pública. Ainda de acordo com o autor, é nesse momento que as lideranças e as coordenações da política são colocadas em teste, pois são os atores os responsáveis por lidar com os possíveis obstáculos e mediar possíveis conflitos (SECCHI, 2010.)

E por fim, a avaliação é o momento de comparar os dados a partir de indicadores para observar os resultados que a política pública produziu, ou não. É com o resultado da avaliação que se considera se a política continuará em vigor, ou se ela poderá ser extinta.

Tendo como base os apontamentos de D’Ascenzi e Lima (2013), a respeito de perspectivas sobre a implementação das políticas públicas¹, é possível estabelecer dois modelos de análise em implementação: um deles tendo sua análise centrada na formulação da política, e o outro enfatizando características do contexto no qual ocorre a implementação da política. No primeiro, utilizam-se variáveis relacionadas as normas de estruturação (como no caso do meu trabalho, a legislação do programa), e no outro variáveis relacionadas “as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.” (D’ASCENZI; LIMA, 2013, p. 102).

De acordo com esse modelo – denominado *top-down*, no qual há uma clara separação entre formuladores e implementadores² voltado às normas de estruturação,

[...] a análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação (D’ASCENZI; LIMA, 2013, p. 103).

Entretanto, de acordo com Elmore (1996, p. 254 apud D’ASCENZI; LIMA, 2013) a principal falha do modelo *top-down* é a de considerar que os formuladores exercem algum tipo de influência sobre os processos que norteiam a implementação das políticas públicas. É nesse sentido, que um segundo modelo de análise surge, o que questiona tal relação entre formuladores e implementadores. Na abordagem *bottom up*,

[...] As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 apud D’ASCENZI; LIMA, 2013, p. 104).

Partindo da percepção de que a implementação de toda política elaborada em âmbito federal e direcionada aos estados e municípios é *top-down*, não cabe uma simples classificação dessa etapa. Nesse trabalho, a partir da estrutura normativa, utilizo a perspectiva *top-down* como referência para analisar a implementação do Programa Mulheres da Paz.

¹ O artigo apresenta uma sistematização e análise de modelos de implementação, bem como uma proposição de um novo modelo analítico de análise, a partir da interligação de ambos apresentados.

² Ver Secchi (2010).

2.2 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE EMPODERAMENTO

Esse tópico tem por objetivo apresentar algumas questões acerca do conceito de empoderamento. Minha intenção é explicitá-lo de forma que, ao final do trabalho, possa ser possível compreender como ele aparece dentro do programa Mulheres da Paz. Primeiramente apresento uma noção geral acerca do que se define por empoderamento para depois, abordar de que forma é possível chegar a ele. Por fim, apresento um tópico relacionado diretamente a temática envolvendo empoderamento e políticas públicas, que é o ponto que converge com o meu trabalho.

Acredito ser esse um aspecto importante, uma vez que existem, de acordo com diferentes autores, variados meios e níveis de empoderamento de um indivíduo, o que demonstra esse não ser um conceito de simples utilização. De acordo com Oakley e Clayton (2003), o termo “empoderamento”:

[...] tornou-se comum, adequando às perspectivas de desenvolvimento e combate à pobreza e às diversas estratégias de diversos atores [...]. É difícil não concluir que, em certa medida, trivializamos esse termo complexo e que muitos que o utilizam agora talvez não tenham parado para pensar sobre a desafiante tarefa e as possíveis consequências das ações que se propõem (OAKLEY; CLAYTON, 2003, p. 8).

Alguns artigos que abordam o tema apresentam inicialmente a questão que envolve o conceito de poder. Vieira et al. (2009) mostra como a visão de Foucault é importante para o entendimento, pois para ele duas concepções são colocadas: a negativa, que diz respeito ao poder da coerção, de forma repressiva que se identifica com o poder do Estado. Já na positiva, “o poder é visto como elemento transformador e produtor de um saber que possibilita a desconexão da associação direta entre dominação e repressão”. (VIEIRA et al., 2009). Para Oakley e Clayton (2003, p. 7):

O poder exerce um papel dominante na determinação dos que progridem e dos que não podem fazê-lo, tanto na unidade familiar e nas relações personalizadas (“cara a cara”) entre seus diferentes membros, quanto por meio de uma variedade de estruturas administrativas que regulam a vida das pessoas e o acesso aos recursos e oportunidades de avanço.

Para Machado e Silva (2014), o conceito de poder está diretamente ligado com a noção de pobreza, pois é o acesso ao poder que seria capaz de “romper uma cultura de opressão e silêncio” na qual se encontram grupos marginalizados – como no caso das

mulheres moradoras dos territórios de paz. Para as autoras, o empoderamento sugere que existem grupos que necessitam de meios para empoderarem-se – o que legitima a existência de programas com esse fim, como o Mulheres da Paz.

De acordo com John Friedman (apud LISBOA, 1996), empoderamento significa o aumento da eficácia do exercício de cidadania do indivíduo – ou da comunidade- por meio do acréscimo de poder – seja ele induzido ou conquistado podendo classificá-lo em três diferentes tipos: social, político e psicológico.

O social prevê acesso por meio de informação, conhecimento e técnicas, e recursos financeiros; relacionados à produção doméstica. Mas também, o acesso às instituições e serviços e capacidade de influência a nível público. O político diz respeito ao processo pelo qual são tomadas as decisões; não é apenas o poder de votar, significa maior participação no âmbito político como o acesso a ocupar cargos de representação e direção. O psicológico ou pessoal relaciona-se diretamente com a sua autonomia; envolve autoestima e autoconfiança; ter controle sobre a sua própria sexualidade, sobre a reprodução e sobre a sua segurança pessoal; decorre da consciência individual de força (FRIEDMANN 1996 apud LISBOA, 2008).

Para HOROCHOVSKI e Meirelles (2007, p. 486):

[...] Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Nesse sentido, equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas.

Ainda de acordo com HOROCHOVSKI e Meirelles (2007), o acesso a esses recursos na maioria das vezes não é automático³ são necessárias ações estratégicas para que possa ser garantido. Os sujeitos nessas situações encontram-se muitas vezes em desvantagem, e por isso é colocado o empoderamento como objetivo para que através das ações dos programas – como no caso do Mulheres da Paz – se combata a exclusão, se promova a garantia de direitos mas com vistas à transformação das relações de poder. Isso, portanto legitima a promoção de direitos de cidadania (RICH et al, 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Para Gohn (2004 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007) o conceito de empoderamento é empregado em duas situações distintas; a primeira, no caso em que as ações de programas e políticas promovam a melhora da existência de comunidades a partir da autonomia, da qualidade de vida e do aumento de visão crítica da realidade social. Por outro

³ Para Foucault (apud VIEIRA et al., 2009), pessoas têm que se empoderar por si mesmas; o empoderamento dos indivíduos deve partir deles mesmo, pois as relações não estão isentas de poder. Quando uma pessoa ou organização empodera a outra, o poder está contido nessa relação. No caso quem tem o poder e está concedendo a outrem, pode a qualquer momento retomá-lo, ainda mais quando o indivíduo é carente desse poder que provoca uma transformação.

lado, em práticas de assistência grupos excluídos que mantenham a relação de dependência com os programas em ações conduzidas por ONGs do terceiro setor mediante parcerias com o Estado.

A noção de poder e também de empoderamento, se relaciona com a de autonomia. Pode-se entender que a autonomia é uma das responsáveis pelo empoderamento, pois exercer suas próprias vontades e gozar dos seus direitos faz parte da constituição da cidadania. A autonomia, no caso das mulheres, de acordo com Soares (2011) é entendida como:

[...] a capacidade de tomar decisões livres e informadas sobre sua própria vida, de maneira a poder ser e fazer em função de suas próprias aspirações e desejos, num determinado contexto histórico. O avanço da autonomia está relacionada ao avanço das mulheres na vida pública e privada, como garantia do exercício pleno de direitos. A falta de autonomia é resultado da má distribuição do poder, dos proventos, do uso do tempo, da falta de reconhecimento dos direitos das mulheres (SOARES, 2011, p. 281).

Entretanto, o empoderamento não é algo que se possa ser generalizado – de acordo com HOROCHOVSKI e Meirelles (2007). O conceito é algo que começa nos indivíduos e se desenvolve até a esfera global, sendo que dentre desse espaço existe uma série de possibilidades e níveis empoderamento. Para os autores, nunca se é totalmente autônomo, emancipado ou até empoderamento, porque a coerção está presente na sociedade nos mais diferentes graus. O que eles sugerem é diminuir a distância entre o mais e o menos empoderado. De acordo com eles: “Esses esclarecimentos são essenciais quando se quer utilizar o empoderamento como variável operacional em pesquisas sociais empíricas.” (HOROCHOVSKI; MEIRELLES 2007, p. 494). De acordo com Gohn (2004):

[...] O empoderamento não tem um caráter universal. Tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais.

Nas políticas públicas, o empoderamento vem sendo utilizado como um objetivo a ser conquistado – como no caso do programa Mulheres da Paz, e de acordo com Vieira et al. (2009) objetivos como o “empoderamento” e a “inclusão social” são encontrados na formulação de políticas públicas. Um exemplo citado é o Plano Nacional de Políticas para as

Mulheres, que foi resultado das reivindicações de grupos organizados pelas mulheres negras. Para Gohn (2004), os processos que envolvem o empoderamento devem ser capazes de gerar desenvolvimento autossustentável, na presença de agentes externos para a organização e a execução dos projetos.

2.2.1 CLASSIFICAÇÃO DO EMPODERAMENTO

No que se refere a formas de empoderamento é possível classificá-lo em três modalidades distintas de se atingi-lo: formal, instrumental e substantiva (RICH et al., 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES 2007). O empoderamento formal ocorre a partir de que instituições formais – empresas e governos – disponibilizam mecanismos para que o público interaja e influencie em suas decisões. Já o empoderamento instrumental, “se refere à capacidade real do indivíduo participar e de influenciar um processo de tomada de decisão” (RICH et al., 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES 2007, p. 500). O empoderamento substantivo, relaciona-se com a tomada de decisões que sane os problemas ou produza os resultados desejados.

Lisboa (2007 p.13) cita Kiffer apud Stark (1986) no que se refere a cinco momentos que contemplam o processo de empoderamento. No contexto, que se refere à situação em que o indivíduo se encontra – como em um caso de violência doméstica, por exemplo – mas com a consciência de que necessita de uma mudança dessa realidade: “[...] a pessoa passa a sentir que está apta para agir em prol de uma transformação” (LISBOA, 2007, p. 13). O segundo momento é o da motivação, quando a pessoa se identifica com outras que vivenciam a mesma situação. O engajamento é provocado por ações que promovam vínculo entre os que vivenciam o mesmo problema e percebam que esse é algo coletivo. Nesse momento, um agente externo que coordene um grupo de apoio é algo fundamental. Segundo Stark (1986 apud LISBOA, 2007), essa coordenação é capaz de encorajar a ação social fazendo com que se descubram suas capacidades e competências. O quarto momento, de integração é quando os problemas são compartilhados e há a participação em grupo – como no caso do programa Mulheres da Paz no qual há a existência de grupo de partilha, onde as mulheres são incentivadas a trocar experiências, sempre com uma participante da equipe de coordenação.

Por fim, após essas quatro etapas, ocorre a fase da conscientização que é quando o indivíduo se sente capaz, e se percebe como sujeito desse processo de transformação. Para a conscientização é necessário paciência para que se supere a conformação com a situação vivenciada e que a partir dos conhecimentos e da auto-confiança adquiridos podem ser

divididos com outros membros da comunidade, o que solidifica o “empoderamento” das futuras lideranças (LISBOA, 2007).

Nesse trabalho, utilizo o conceito de empoderamento relacionado às classificações propostas por Friedman de empoderamento social e psicológico. Essas ambas classificações, contemplam a questão do acesso às informações e as noções sobre direitos, aliada ao à auto-estima do indivíduo, e sua percepção como sujeito de direitos.

3 O PROGRAMA MULHERES DA PAZ

Este capítulo está dividido em três partes e apresenta os aspectos do programa Mulheres da Paz. O primeiro tópico é uma breve descrição a respeito dos antecedentes do programa, do que motivou a sua formulação, e de um histórico de sua construção.

No segundo tópico apresento a descrição do Mulheres da Paz a partir da Lei que institui o Programa Nacional de Segurança com Cidadania - Pronasci. Trato sobre objetivos gerais e alguns programas que o Pronasci se propõe para então chegar ao Mulheres da Paz.

E o terceiro e último tópico aborda a implementação do programa Mulheres da Paz de acordo com a formulação do projeto. É o que está na legislação do programa que apresento para que possa se ter a compreensão de como o processo deve/deveria ocorrer. É uma abordagem inicial para que se possa entender nos capítulos seguintes possíveis semelhanças e diferenças com a prática.

2.1 ANTECEDENTES

O movimento de mães inicia-se no começo da década de 90 na cidade do Rio de Janeiro, a partir de peregrinações – majoritariamente mulheres e mães que perderam um familiar para a chamada “violência urbana” – em busca dos seus filhos desaparecidos, em instituições do Estado e da sociedade civil, ou clamando por justiça (BRITES; FONSECA, 2013). A partir do que ficou conhecido como a Chacina do Acari⁴ na cidade do Rio de Janeiro, tem-se início a peregrinação das mães em busca de seus filhos desaparecidos, que ficaram conhecidas como “as Mães de Acari”.

Tendo como marco referencial esse episódio, os movimentos de mães surgidos foram o ponto de partida para o que viria a ser -20 anos depois- o programa: Mulheres da Paz. Inicialmente denominado “Mães da Paz”, ele foi inspirado pela ideia da institucionalização desses movimentos, engajando-os em políticas de combate à criminalidade por meio do diálogo com outras mães e ações de prevenção à entrada de jovens no crime organizado (SORJ; GOMES, 2011).

⁴ “No dia 26 de Julho de 1990, onze jovens (sendo sete moradores da favela do Acari no Rio de Janeiro) foram levadas a forças por homens que se diziam policiais, de um sítio em Magé, região metropolitana do Rio de Janeiro. Eles ou seus corpos jamais foram encontrados. Foi o primeiro grande crime, envolvendo grande número de vítimas de uma só vez, cometido por policiais, em serviço ou não, contra moradores de favelas e periferias pobres, no Rio e no Brasil.” (REDE CONTRA A VIOLÊNCIA, 2014).

3.2 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA MULHERES DA PAZ

A partir do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – Pronasci – pela Lei nº 11.530/2007 foram instituídos uma série de projetos com vistas à prevenção, controle e repressão da criminalidade, que vão ao encontro da garantia dos direitos humanos e da promoção de uma cultura de paz. O Pronasci “destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e política social” (BRASIL, Lei 11.530, art. 2º, 2007). De acordo com o *site* do Ministério da Justiça (BRASIL, Lei 11.707, art. 8º-C, 2008), os principais programas que integram o Pronasci são:

- I. **Bolsa-Formação** - Policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários de baixa renda terão acesso a uma bolsa de até R\$ 400. Para ter direito ao benefício, o policial terá que participar e ser aprovado em cursos de capacitação promovidos, credenciados ou reconhecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça.
- II. **Formação Policial** - Cursos de qualificação policial que abordam práticas de segurança-cidadã, como a utilização de tecnologias não letais; técnicas de investigação; sistema de comando de incidentes; direitos humanos, entre outros. Os cursos serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).
- III. **Mulheres da Paz** - Capacitação de mulheres de comunidades onde o Território da Paz foi implantado, em diversos temas, como ética, direitos humanos, sexualidade, cidadania, com a ideia de que elas fossem multiplicadoras do PRONASCI.
- IV. **Protejo**⁵ - Jovens bolsistas em território de descoesão social agirão como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares, a fim de atingir outros rapazes, moças e suas famílias, contribuindo para o resgate da cidadania nas comunidades.
- V. **Sistema Prisional** - Criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país para o atendimento a públicos específicos. Separação de jovens entre 18 e 24 anos por faixa etária e natureza do delito a fim de impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam à qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos.

Em linhas gerais, o programa Mulheres da Paz tem por objetivo capacitar as mulheres residentes dos Territórios de Paz através de cursos em diferentes áreas– como Violência de Gênero, Direitos Humanos, e Segurança Pública - a fim de torná-las multiplicadoras da prevenção da violência por meio do empoderamento das mesmas. A principal atuação dessas mulheres é voltada para a prevenção da violência sofrida por jovens e mulheres, e do

⁵ O Protejo tem como objetivo a formação e inclusão de jovens e adolescentes em situação de violência – doméstica e/ou urbana – ou em situação de rua, que residam em áreas de Territórios de Paz estabelecidas pelo Pronasci (BRASIL, Lei 11.707, art. 8º-C, 2008).

envolvimento dos jovens com as drogas (BRASIL, 2014b). Elas devem atuar como interlocutoras entre a rede de proteção social local e a equipe multidisciplinar do Projeto, de forma a garantir que os jovens e as mulheres em situação de vulnerabilidade sejam atendidos pelos serviços do governo, como Projetos de Formação, cursos de capacitação, como o Protejo. Apesar de terem uma meta estabelecida pelo desenho do programa, o principal objetivo é o de que essas mulheres sejam referência dentro de sua própria comunidade, capazes de construir redes entre os indivíduos a fim de se promover uma cultura de segurança.

3.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO

O modelo que mais se encaixa com a implementação do programa Mulheres da Paz, é o modelo *top-down*. Esse modelo se caracteriza pela separação entre os tomadores de decisão e os implementadores da política (SECCHI, 2010)⁶. Como já citado anteriormente, o programa foi formulado pelo Ministério da Justiça, e a presença do programa no município, se efetiva através de adesão por meio de convênios entre o Ministério da Justiça com os estados e os municípios.⁷

A estruturação do convênio do programa Mulheres da Paz é realizada de forma única com o do Protejo, uma vez que –segundo a ideia do projeto- são as Mulheres da Paz as responsáveis por encaminhar os jovens aos programas sociais. Sendo assim, ambos os projetos devem cumprir cronograma conjunto na realização das atividades, pois são metas de um mesmo convênio. Essa medida – de acordo com o Ministério da Justiça- faz com que se busque uma maior eficácia no desenvolvimento dos projetos e que os recursos sejam otimizados (BRASIL, 2014b). Na assinatura do termo de adesão (BRASIL, Decreto- Lei 6.490, art. 2º, 2008b) deve ser nomeado um servidor responsável por organizar uma equipe multidisciplinar que acompanhará o Projeto Mulheres da Paz durante a sua atuação no município ou estado.

A responsabilidade pela seleção das mulheres que participarão do programa (BRASIL, Decreto - Lei 6.609, art. 2º, 2008c) é o ente federativo – estado ou município conveniado com

⁶ A implementação de políticas públicas segundo Sabatier (1986 apud SECCHI, 2010) pode ser por meio de dois modelos: *top-down* e *bottom-up*. O primeiro, como já citado, tem por característica uma separação entre formuladores e implementadores da política. De acordo com Secchi (2010), esse modelo é visto pela classe política como *blame shifting*, um modo de “lavar as mãos” para eventuais problemas durante a implementação do programa ou da política pública. Já no modelo *bottom-up* os implementadores tem maior participação no processo, pois a política pública é passível de modificação por eles.

⁷ As Diretrizes Nacionais do Programa Mulheres da Paz, já chegam definidas aos municípios. No processo de formulação não se levou em conta que as realidades vividas requerem demandas distintas. Essas diferenças são possíveis de observar entre os municípios de Canoas e Alvorada, abordados neste trabalho.

o Ministério da Justiça - que deve garantir o que é determinado no edital de adesão, como também: nomear um servidor público, com dedicação exclusiva (40 horas semanais) para atuar como coordenador local dos dois projetos (Mulheres da Paz e Protejo); transporte para saídas esporádicas com os jovens e mulheres; manutenção de espaço físico para realização das atividades; envio dos relatórios mensais, contendo informações sobre a execução do convênio; devida prestação de contas, observando que a comprovação das metas se dará de acordo com o correto preenchimento das listas de presença, diário de classe para capacitação e formação, e outras eventuais orientações que são repassadas pela Coordenação Nacional dos Projetos Mulheres da Paz & Protejo (BRASIL, 2014b).

O coordenador local deve se comprometer à: identificar e selecionar as mulheres participantes; estruturar equipe multidisciplinar para apoiar, acompanhar e avaliar a atuação das mulheres participantes; e atualizar mensalmente informações sobre a execução do Projeto, junto ao Sistema Nacional do Projeto Mulheres da Paz - SIMPaz. O SIMPaz é o sistema no qual deverá conter os dados pessoais das participantes, suas atuações na comunidade e os benefícios recebidos, e é de responsabilidade do servidor responsável pela coordenação da equipe multidisciplinar o fornecimento dos dados no sistema, bem como suas atualizações e a delimitação de até cinco subcoordenadores que deverão estar sempre disponíveis para manter o SIMPaz atualizado (BRASIL, Decreto - Lei 6.609, art. 5º, inciso 2º, 2008c).

Os pré-requisitos para a seleção das mulheres, – de acordo com o Decreto-Lei nº 6.490, art. 3º, são: ter idade mínima de dezoito anos completos; ter renda familiar de até dois salários mínimos; comprovar capacidade de leitura e escrita e residir em área que constitua foco territorial do Pronasci (BRASIL, Decreto - Lei 6.490, art. 3º, 2008b). A partir disso, uma comissão de seleção ficará responsável pela seleção pública das mulheres.

De acordo com o Ministério da Justiça a capacitação ocorrerá através de um curso de 224 horas/aula (h/a) distribuídas em: um curso de capacitação inicial, no primeiro mês após a seleção, de 48 h/a; e após o curso inicial, um curso de capacitação continuada, do 2º ao 12º mês, de 176 h/a (16 h/a por mês). Os temas abordados, num total de nove módulos, serão: Módulo I: Política Nacional de Segurança Pública, Violências e Modos de Enfrentamento à Violência; Módulo II: Feminismo e Identidade de Gênero; Módulo III: A Mulheres e a Cultura da Paz; Módulo IV: Mobilização comunitária e liderança feminina; Módulo V: Lei Maria da Penha e os Direitos da Mulher; Módulo VI: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Módulo VII: Noções Básicas de Direito; Módulo VIII: Empreendedorismo e Módulo IX: Informática Básica (BRASIL. 2014a).

Após essa capacitação inicial, as Mulheres da Paz devem desempenhar as seguintes metas a fim de garantir o recebimento da bolsa mensal pela participação no programa – que compõe o tripé da estruturação das suas atuações: doze visitas (para cada visita deverá ser preenchido o relatório padrão); realização de oficinas comunitárias; participação em reuniões com a Equipe Multiprofissional; frequência na capacitação continuada. Uma questão que é explicitada nas atribuições específicas é a de que as Mulheres da Paz não são mediadoras de “conflitos”, e, portanto não estão aptas com o projeto para atuar na resolução dos mesmos. O objetivo da sua capacitação é que elas possam atuar como mediadoras sociais da comunidade em que residem, tornando-se uma referência de liderança.

A participação da selecionada no Programa terá o prazo de 12 meses – passíveis de renovação de até cinco anos caso sejam atendidas as demais condições do projeto - e cada uma receberá uma bolsa no valor de R\$ 190,00 através de transferência direta (BRASIL, Decreto-Lei 6.609, 2008c) – o pagamento das bolsas será feito mediante o registro do cumprimento das metas estabelecidas no SIMPaz, pelo gestor local. Caso a meta não seja integralmente cumprida e/ou haja um aproveitamento insuficiente, o benefício será reprovado, entretanto, a Mulher da Paz poderá permanecer no projeto podendo realizar atividades nos próximos meses. O benefício será cancelado em caso de abandono por mais de quatro meses consecutivos, solicitação de desistência por parte da mulher, ou falecimento (BRASIL, 2014b).

É importante ressaltar ainda, que cabe a Coordenação Local responsável pelo projeto Mulheres da Paz da região estipular metas específicas – de acordo com o que é demanda dos indivíduos e/ou necessário na determinada região – sem desconsiderar o cumprimento das metas nacionais.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Esse capítulo tem por objetivo explicitar dois estágios distintos da implementação do programa Mulheres da Paz nos municípios de Alvorada e de Canoas. Nele, apresentarei os dados coletados por meio das entrevistas com as gestoras do programa em cada município, bem como o relato das mulheres da paz de Canoas.

Ele está dividido nas etapas pela qual o programa se desenvolve: apresentação da coordenação do Mulheres da Paz; como ocorre o processo de seleção das mulheres; o processo de capacitação das mesmas; e divergências acerca dos dois municípios analisados a respeito do “pós capacitação”.

Optei pela explicação conjunta dos dois municípios a respeito do processo de implementação, pois é mais fácil distinguir suas peculiaridades. Os dois estágios distintos se referem a diferentes momentos vivenciados por cada coordenadora entrevistada, que apresentarei no desenvolver dos tópicos.

Logo após, trato a respeito do público alvo do programa: as mulheres. Meu objetivo era entender o ponto de vista delas a respeito das fases desse processo, bem como identificar as possíveis mudanças em trajetórias de vida, atribuídas a participação dessas mulheres ao ingressarem no Mulheres da Paz.

4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NOS TERRITÓRIOS DE PAZ

4.1.1 A Coordenação dos Programas

Para entender o processo de implementação do programa Mulheres da Paz, realizei duas entrevistas com gestores do Programa Mulheres da Paz. Em Alvorada, conversei com a responsável, na época, pela implementação do programa no bairro Umbu; atualmente o programa não existe mais no local. A outra foi com a atual coordenadora de equipe no município de Canoas – no qual a situação do programa apresenta diferenças em relação a implementação proposta pelas Diretrizes Nacionais. Em Canoas, o programa ainda faz parte do quadro de políticas públicas existentes na área da segurança pública.

Em Canoas, a atual coordenadora assumiu a equipe em abril de 2013, quando o programa já existia há aproximadamente três anos – portanto não acompanhou o início da sua implementação. Já em Alvorada, a gestora foi a responsável pela implementação do programa no município, e lidou com as dificuldades de se por em prática o que está somente no papel.

Por essa razão, cada entrevista trouxe diferentes perspectivas a respeito do envolvimento no programa.

A cidade de Alvorada, na Zona Metropolitana de Porto Alegre, é de acordo com o Mapa da Violência⁸ um dos mais violentos do estado do Rio Grande do Sul. O programa Mulheres da Paz analisado, funcionou no território de paz do bairro Umbu. O marco inicial foi a assinatura do convênio entre a prefeitura e o Ministério da Justiça e a criação do GGIM, no final de 2009, mas apenas em outubro de 2010 a coordenadoria do programa foi assumida pela gestora entrevistada. A gestora entrevistada atuava como coordenadora social na Secretaria de Assistência Social, e foi chamada para a coordenação do programa pelo então secretário da época. Sua atuação compreendeu os anos de 2009 a 2012 (no início do ano de 2012 ela já estava se preparando para sair da coordenação e ingressar no mestrado).

A partir da criação de um Fórum Gestor (cuja existência não estava prevista na legislação) a coordenação uniu representantes de bairro e representantes do governo a fim de discutir a implementação do programa no município, como o termo de referência para contratação da empresa responsável pela seleção das mulheres, a empresa responsável pela capacitação das mulheres, até a escolha do espaço onde ficou a sede do projeto.

Em Canoas, entrevistei a atual coordenadora do programa no bairro Guajuviras⁹, o primeiro Território de Paz do município¹⁰. O programa teve início no ano de 2009, e até 2012 as seleções foram realizadas somente para moradoras do bairro. Formada em filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e mestre em sociologia pela mesma Universidade, a gestora ao assumir a coordenadoria em abril de 2013 ficou responsável pela expansão do programa a outros bairros do município de Canoas.

A forma como o Mulheres da Paz ocorre atualmente – interligando diferentes bairros do município, se deve a algumas características que são interessantes para se pensar o programa e a sua implementação.

⁸ No Mapa da Violência publicado em 2008, o município ficou na 7ª posição no *ranking* do RS, e na posição 122ª da tabela dos 200 municípios com maior número de homicídios na população total em 2006 (BRASIL, 2014c).

⁹ A partir de 1987 a população ocupou os prédios do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti, que na época estava abandonado. Com a discussão entre representantes da comunidade com técnicos da Cohab, e por meio da pressão do Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas, as propriedades começaram a ser negociadas pelos moradores (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014a).

¹⁰ “O projeto Território de Paz se iniciou mesmo em 2009, com a instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e do Observatório de Segurança Pública de Canoas. O gabinete integra as forças de segurança municipais — Guarda Civil Metropolitana, e estaduais — polícias Civil, Militar e Bombeiros, em um mesmo grupo de trabalho.” (SSPC, 2014).

Ao final do convênio iniciado em 2009, devido aos dados de diminuição da violência a prefeitura solicitou um edital de expansão - que iniciou em 2013 sob a coordenação da entrevistada, incorporando outros quatro bairros próximos ao Guajuviras: Olaria, Igara, Estância Velha e São José. Nesse novo processo, ao fim da capacitação das mulheres, a prefeitura passa a assumir a responsabilidade financeira das mulheres, e é oferecida uma bolsa mensal no valor de R\$100, para que elas continuem vinculadas e exercendo atividades dentro do programa.

Com a instalação do Território de Paz/Guajuviras, no 2º semestre de 2009, tendo o apoio técnico e financeiro da SENASP/MJ e PRONASCI, e segundo dados do OSPC, verificou-se a redução significativa dos homicídios de 27%, de 2009 para 2011 em todo município [...]. Esse processo precisa ser potencializado para garantir uma redução mais expressa e sistemática dos indicadores de violências criminais [...]. Nesse contexto, considerando que a proximidade com nosso Território de Paz Guajuviras destes bairros será uma importante ferramenta para implantação da dinâmica dos projetos, tendo em vista que a população a ser atendida responde por parcela significativa das violências perpetradas em Canoas, apresenta-se o presente projeto que visa implementar os projetos Mulheres da Paz e PROTEJO no Quadrante Nordeste (compreendendo os bairros Estância Velha, Igara, São José e Olaria que correspondem a 14,3% da população), fortalecendo as redes comunitárias e de proteção e atenção social, bem como qualificar a atuação do GGI-M, na perspectiva do desenvolvimento de ações de prevenção às violências e à criminalidade (PORTAL DOS CONVÊNIOS, 2014).

4.1.2 Seleção das Mulheres

Em Alvorada, antes do processo de seleção das mulheres, foram realizadas caminhadas nas ruas do bairro – por iniciativa do fórum gestor - a fim de mostrar a comunidade a existência do programa e agregar as mulheres. Essas ações tinham também – segundo a gestora- o intuito de conscientizar as mulheres sobre a ideia do Mulheres da Paz, e que além do benefício mensal que essas mulheres receberiam –o qual seria a motivação de muitas delas - que a questão da minimização da violência, da identificação com a comunidade, e da oportunidade de crescimento pessoal, fossem algo almejados por elas ao participarem da seleção e se engajassem no programa.

O processo de licitação da empresa que faria a seleção das mulheres ocorreu por pregão eletrônico¹¹, e a equipe de coordenação do programa estabeleceu os pré-requisitos, mas não participou em nenhum momento desse processo.

A seleção das mulheres em Canoas, no bairro Guajuviras, foi feita pela própria equipe do programa no bairro que conta com a coordenadora, uma psicóloga, uma assistente social e uma agente de ação social. Essa última, de acordo com a coordenadora, é uma peça fundamental que sempre esteve participando ativamente do programa, ainda que não esteja prevista no termo de referência.

São feitas duas etapas: a primeira é uma pré-seleção por meio de uma ficha cadastral. Para divulgar, a equipe vai às escolas, nos CRAs – Centro de Referência de Assistência Social - em postos de saúde, e até batendo de porta em porta, a fim de tornar pública a possibilidade das mulheres de outros bairros ingressarem no programa no bairro Guajuviras. É feita uma análise dessa ficha pelos membros da equipe, e a segunda etapa consiste em, nas palavras da coordenadora, “um momento em grupo que não chega a ser um grupo focal” no qual elas trocam ideias, e apresentam situações-problema, para que as mulheres possam debater sobre isso, e aí as mulheres são selecionadas.

4.1.3 O Processo de Capacitação

Em Alvorada, houve um atraso em relação à capacitação, já que empresa que faria a capacitação das mulheres passou por um processo mais demorado. A licitação também foi realizada por meio de pregão eletrônico – assim como a empresa que fez a seleção- entretanto era necessária uma análise do projeto apresentado pelas empresas em função da necessidade de experiência em projetos sociais, da estrutura da empresa e da atuação com as mulheres. Nesse meio tempo, as mulheres já haviam sido selecionadas há dois meses, e algumas delas desistiram por achar que “não ia sair do papel”. O processo de capacitação envolveu também a aquisição da sede. Esse foi um processo demorado de acordo com a gestora, pois foi necessário um pedido de revogação do processo de licitação para a locação da sede – pois as

¹¹ “O pregão eletrônico é uma forma de realização da modalidade de licitação “pregão” em que as propostas e lances são apresentados por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação (os chamados lances eletrônicos). É utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns e vem apresentando maior celeridade, economia e desburocratização ao sistema licitatório. No pregão eletrônico não há presença física dos envolvidos, todas as etapas são executadas por meio de computador – internet. Os participantes (pregoeiro e licitantes) reúnem-se por meio da internet em uma sessão pública e nestas são apresentadas as propostas e lances, é realizada a classificação, habilitação, etc.” (PREGÃO ELETRÔNICO, 2014).

opções dadas não atendiam as necessidades do programa, em relação a espaço, número de salas e infraestrutura.

Além disso, o processo de compras dos materiais também sofreu atrasos. De acordo com ela, o setor de compras da secretaria que cuidava do programa Mulheres da Paz no Umbu, trocou de funcionário três vezes, e a cada troca, era necessário um novo pedido – pois o anterior nunca era realizado. Então a sede acabou sendo montada a partir de doações da comunidade (uma igreja do bairro doou as cadeiras, os líderes de bairro arrecadaram uma cozinha completa praticamente com itens como geladeira, fogão e pia através de doações, mas que como dependia da instalação da prefeitura acabou ficando inutilizável no início) e indo de porta em porta nas secretarias da prefeitura. Alguns itens como os quadros e pincéis já haviam chegado, mas a totalidade dos materiais licitados levou cerca de um ano para chegar. Como a seleção das mulheres já havia sido feita há cerca de dois meses, muitas delas participaram do processo de estruturação da sede – elas ajudaram a pintar a sede inclusive e foi nessa situação em que começou a capacitação das mulheres na sede do programa.

Em virtude de problemas já mencionados acima, a capacitação das mulheres pela empresa selecionada, acabou começando apenas no início de 2012 - ficando uns dois meses sem ter a empresa para realizar a capacitação. Entretanto, nesse meio tempo, a coordenação do programa elaborou atividades para evitar que as mulheres já selecionadas desistissem antes mesmo de começar a capacitação da empresa. A partir da entrada da empresa no processo de capacitação, vários problemas começaram a aparecer de acordo com a entrevistada – e, além disso, na opinião dela, essa não era uma empresa tão indicada para esse trabalho:

Eles entregaram as cartas, a gente analisou o projeto técnico, tinha toda uma análise da estrutura da empresa, análise do *know-how* sobre política sociais, do trabalho com mulheres então a gente foi bem rigorosa, a gente não queria muito que essa empresa ganhasse. A gente preferia outras, por exemplo, com mais campo nessa área. Mas enfim licitação é licitação. E a gente teve bastante dificuldade com essa empresa porque eles vieram com um discurso na época da licitação, na pré-implantação, mas na implantação de verdade começaram a mudar dizendo que as coisas não tinham sido acordadas daquele jeito. (COORDENADORA DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO DE PAZ DO UMBU).

A capacitação começou nas condições já mencionadas – a sede equipada a partir de doações e ainda com falta de muitos materiais e esses problemas estruturais foram alvo de críticas por parte da empresa. A falta de ar-condicionado no calor de janeiro, na sala toda envidraçada onde ocorriam às aulas da capacitação, e a sensação de insegurança no bairro por parte da equipe, apesar de saberem no momento da candidatura que o trabalho se desenvolveria em um território conflagrado - faziam com que as críticas se dirigissem às

mulheres, numa forma de demonstrar que o programa não dava as devidas condições para todos eles, e isso era extremamente problemático na visão da coordenadora, pois o que ficava parecendo é que elas não queriam levar o programa a sério.

Os problemas surgidos com a empresa fizeram com que a coordenação solicitasse a substituição da responsável pela coordenação da capacitação da empresa, bem como das pessoas que não estavam de acordo com o modo como era realizado o programa.

Houve também a questão da desistência por parte das mulheres, tanto pela demora entre a seleção e o início da capacitação, o que fez com quem muitas não acreditassem que o programa fosse mesmo sair do papel, como também pelo conflito entre a empresa da capacitação e a equipe de coordenação do Mulheres da Paz. Das 150 mulheres selecionadas, 90 iniciaram a capacitação e com a saída da empresa, ainda conseguiu-se selecionar mais 20 mulheres, totalizando uma turma de 110.

Já em Canoas, esse processo apresenta algumas particularidades que o diferem do implementado em Alvorada. A capacitação das mulheres é organizada pela própria equipe do programa, que monta as aulas e contata os professores - algumas aulas inclusive são ministradas por membros da própria equipe. Na entrevista, a coordenadora fez questão de ressaltar a diferença na questão da implementação. Apesar de o programa ser nacional, a forma como ele é implementado em Canoas atualmente, acaba refletindo na ideologia da equipe. No bairro Guajuviras, o Mulheres da Paz é regido pela linha do feminismo e a capacitação das mulheres envolvem temas que abordam essa questão. Por essa razão as aulas são programadas pela equipe e de acordo com o tema, são chamados profissionais para ministrar sobre determinado assunto; são agentes que trabalham com a questão da violência em ONGs – como a ONG Themis – ou pesquisadores sobre a violência de gênero – a professora Rochele Facchinetto do departamento de Sociologia da UFRGS já orientou uma dessas aulas inclusive.

Os conteúdos que elas têm isso tá previsto no Projeto que vem no Pronasci só que claro que sempre tem que ter uma adaptação porque dependendo da realidade do lugar tem coisas que enfim né. Então tem ali o esqueleto, uma base e em cima daquilo a gente trabalha. Eu então estruturei um modelo que poderia funcionar aqui pra nossa realidade de Canoas, a gente discutiu a equipe e montou o calendário delas, só que sempre sujeito a mudanças porque aí daqui a pouco tu tá trabalhando algum assunto com elas, e tu vê que precisa de mais encontros pra gente discutir isso, ou elas vem com um tema que a gente não tinha pensado então a gente tem que pensar e aí vai moldando (COORDENADORA DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO DE PAZ DO GUAJUVIRAS).

A respeito dos eventuais problemas que surgem, no caso de Canoas devido ao programa já estar estruturado, eles são relacionados mais as mulheres como, por exemplo, desistências ao longo curso. A maioria delas, em função da mulher ter arranjado um emprego – o programa apresenta um resultado de aumento da autoestima, e isso é percebido tanto pela equipe, quanto na fala das próprias com que eu pude conversar. Outras acabam desistindo por motivos de saúde, às vezes sua, às vezes de um familiar próxima que necessite de cuidados, e infelizmente, ainda algumas desistem, pois os maridos não deixam mais. Nesse último caso, questionei sobre o que se poderia fazer para evitar essa situação, mas a coordenadora me disse que é uma questão bem complicada, que elas até tentam conversar com a mulher, insistir na presença delas, mas ninguém chega a ir de fato conversar com o marido por exemplo.

Entretanto, a desistência em função de “conseguir um novo emprego” apesar de ser considerada algo positiva em primeira instância – à medida que permite à mulher a aquisição do seu próprio dinheiro, caberia uma avaliação mais profunda de se perguntar: qual emprego essa mulher está ocupando, como a própria coordenadora observa:

Eu acho uma desistência positiva no sentido de que o programa estimula elas a irem buscar uma alternativa financeira pra vida delas e isso é extremamente positivo até porque enfim, a questão da vulnerabilidade social pega muito e sendo mulher e não tendo como administrar o seu dinheiro, isso é muito problemático depois, por questões de violência, por outras questões, então nesse sentido é positivo. Claro que elas acabam ocupando postos de trabalho mais precarizados porque também não tem condições e não vão dar condições no mercado de trabalho de postos melhores. Mas é positivo. Essa desistência delas, quando elas vem “ai to trabalhando não vou poder vir” a gente fica feliz, não que seja “ ai que bom tu ta indo embora” mas que tu ta indo pra uma outra condição (COORDENADORA DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO DE PAZ DO GUAJUVIRAS).

As atividades desenvolvidas no programa são preferencialmente realizadas pelas próprias mulheres, contando com o apoio da equipe – porque o objetivo do programa é a formação de lideranças comunitárias através do empoderamento. Segundo com a coordenadora, todo o mês é planejado um calendário de ação com as mulheres da paz, contendo qual atividade, o objetivo, e o público alvo. Há algum tempo, elas realizaram uma ação sobre a feminização da AIDS distribuindo panfletos, passando nos colégios e realizaram uma oficina sobre o assunto. Depois, realizaram uma caminhada pra divulgar o assunto dentro da comunidade. Essas atividades que elas desenvolvem pelo que me pareceu durante a entrevista, dependem do foco que a equipe de coordenação propõe:

[...] Esse projeto tem o objetivo de formar lideranças comunitárias femininas NE a questão de pra onde que vão olhar essas lideranças é que depende muito do projeto, então a gente lida muito com essa questão do feminismo e do empoderamento da mulher, de olhar principalmente pras mulheres da comunidade e trabalhar com elas, então só que claro nisso, porque isso acontece, como elas acabam se tornando referência pra comunidade, e é pra isso que a gente trabalha, qualquer problema que alguém tenha, sabe que a “fulana” é mulher da paz então ela vai lá e bate na casa da “fulana”, e elas acabam virando um polo de multiplicação de conhecimentos e aonde que as pessoas têm que ir e procurar os seus direitos, coisas assim, então dentre as atuações delas, elas tem essa questão mais individualizada de que o vizinho procura e elas conversam, elas fazem oficinas nas escolas sobre violência de gênero e violência contra a mulher, estereótipos, também fazem oficinas nas comunidades com outras mulheres [...] (COORDENADORA DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO DE PAZ DO GUAJUVIRAS).

4.1.4 O Final e o Pós-Capacitação: diferenças entre o Umbu e o Guajuviras

O processo de capacitação em Alvorada, como já discorrido acima, sofreu uma série de problemas durante a sua execução, e sua conclusão só foi possível a partir das substituições na equipe de capacitação (a pedidos da coordenadora do programa, alguns funcionários foram afastados e a psicóloga assumiu a coordenação até o fim do contrato) para que a empresa pudesse finalizar até janeiro de 2013. A licitação previa um contrato de um ano – iniciaram em janeiro de 2012 – e esse contrato foi cumprido. Em janeiro de 2013 a empresa selecionada deixou o programa, mas a prefeitura seguiu com ele até dezembro do mesmo ano, pois o novo prefeito disponibilizou uma parcela da equipe pra continuar o trabalho com as mulheres.

Apesar da vontade de ambas as partes – tanto das mulheres, como da equipe – o projeto acabou no final do ano. Ainda houve uma possibilidade de se manter o programa, com algumas modificações: foi aberto um edital na Secretaria da Mulher, e a vice - coordenadora na época, enviou o texto do programa Mulheres da Paz com adaptações mais urgentes devido ao contexto da comunidade, mas de acordo com a entrevistada, em funções de disputa política entre as secretarias da prefeitura, o novo texto não foi aceito.

Já em Canoas, há uma peculiaridade em relação ao município de Alvorada a respeito dos programas de prevenção a violência e que se estende ao programa Mulheres da Paz – fato que explica a existência do programa nos dias de hoje. A questão da segurança pública foi incorporada na agenda do município de forma que esses programas foram abraçados pelo mesmo, de forma independente do Ministério da Justiça. Como já citado anteriormente, a prefeitura tomou a iniciativa de abrir um edital de expansão do programa, garantindo assim a sua permanência no Guajuviras – esse novo convênio iniciado em 2013, tem data de termino de vigência atual em julho de 2015.

De acordo com a coordenadora muitas mulheres, quando terminam essa capacitação, deixam o programa, mas muitas também continuam já que o programa em si não termina depois desse um ano. Existem mulheres que fizeram parte da primeira turma – em 2009 - e ainda atuam no programa participando das diversas atividades desenvolvidas ao longo dos meses.

4.2 O PÚBLICO ALVO: AS MULHERES DA PAZ DE CANOAS

Como já explicado anteriormente, em virtude de o programa não existir mais no Território de Paz do bairro Umbu, não pude realizar entrevista com as mulheres da paz – apesar das tentativas- pela falta de contato que a ex-coordenadora tem atualmente com a comunidade do bairro – mas segundo ela, ainda existem mulheres atuantes dentro da comunidade. Por essa razão, entrevistei apenas as mulheres de Canoas.

Minhas entrevistas com as mulheres foram realizadas durante a minha participação em uma das atividades no bairro Guajuviras: uma caminhada pelo bairro para a conscientização da violência sofrida pela mulher, e para a divulgação do Programa na comunidade. Nesse período, pude conversar com as mulheres a respeito de aspectos do programa que são importantes para a realização do meu trabalho. Minha intenção inicial era de, a partir do roteiro de perguntas semiestruturado, gravar as entrevistas com as mulheres. Entretanto, ao contato com elas, e com uma primeira iniciativa de abordagem, percebi que essa não seria a melhor forma de conseguir os dados, pois tornaria a conversa muito formalizada e meu objetivo era de que elas se sentissem muito a vontade para falar sobre suas trajetórias. Dessa forma, optei por entrevistá-las informalmente, fazendo as perguntas que estavam no meu roteiro, porém de forma que parecesse uma conversa, a fim de termos o nível de aproximação maior possível.

Conversei com quatro mulheres da paz no total, no qual em duas entrevistas eu consegui abordar todas as questões do roteiro. As outras duas foram no sentido mais geral – apesar de procurar sempre abordar todas as perguntas, as repostas fugiam da linha proposta que eu esperava, e mesmo tentando voltar para o meu objetivo, as respostas acabavam se perdendo. Ainda assim, essas duas entrevistas “não completas” não foram descartadas no meu trabalho, pois relatam algumas questões que abordo no meu roteiro, e trazem percepções de questões que são importantes para o objetivo do meu trabalho e que foram pontos importantes para a minha análise.

Duas das mulheres que eu entrevistei estão no programa há cinco anos, e fizeram parte da primeira turma em 2009. A ligação entre essas duas que eu pude perceber é a questão das suas identificações. Ao perguntar para uma delas a respeito do que ela fazia – sua ocupação – ela me respondeu prontamente: “Sou uma mulher da Paz” e continuou discorrendo sobre a sua vida: casada, 52 anos, e quatro filhos. A outra se apresentou para mim: “Meu nome é Rosa e eu sou uma mulher da paz” apesar de não ter sido muito receptiva com as perguntas, a primeira frase que ela me disse já teve grande importância na percepção do processo como um todo.

Consegui conversar bastante com a primeira delas; ela ficou sabendo da existência pelo seu atual marido, que trabalhava na prefeitura de Canoas. No seu primeiro casamento, ela ouvia ameaças e xingamentos por parte do marido, mas nunca denunciou, ou procurou alguém. Mesmo depois de viúva – ela ainda se sentia envergonhada do que tinha passado, e o programa foi uma tentativa de superar esses acontecimentos. A capacitação do programa deu conhecimentos a ela – e as outras mulheres, sobre violência contra a mulher, direitos humanos e direitos das mulheres, Lei Maria da Penha, entre outros assuntos relacionados a essa temática, e fez com que ela enxergasse que o que ela sofria era uma forma de violência. O que mais marcou em relação a esse aspecto, foi o fato dela perceber que ninguém poderia agir dessa forma com ela, e que a partir daquele momento, ela não iria tolerar esse tipo de comportamento mais.

As atividades que ela participa envolvem encontros que proporcionam a conscientização da comunidade e de outras mulheres. As reuniões grupais – que é um momento proposto pela equipe de coordenação- também ajuda na troca de experiências e relatos, e de certo modo serve como um grupo de apoio aonde essas mulheres percebem que não estão sozinhas.

A sua relação com a família também mudou a partir do Mulheres da Paz. Inicialmente, ela teve apoio dos familiares e dos filhos para ingressar no programa – razão a qual ela atribui não ter enfrentado problemas a sua participação, como ela viu outras mulheres enfrentarem, de os maridos proibirem elas de frequentar as aulas. A relação com os filhos também se tornou uma troca de conhecimentos, os filhos se referem a ela como “a feminista” e dizem que ninguém pode mexer com ela.

Outra mulher da paz que entrevistei, talvez por estar mais recentemente ligada ao programa – entrou no início do ano, trouxe aspectos diferentes das outras, inclusive apontando problemas relativos ao programa. Ela tem 28 anos, é solteira e sem filhos e atualmente é estudante de assistência social (curso que começou após o ingresso no programa). Conheceu o

Mulheres da Paz após ter sido vítima de cárcere privado pelo seu ex-companheiro e o viu como uma oportunidade para “superar” a violência sofrida.

Também como a primeira, ela retratou a questão do “conhecimento sobre os direitos” que o curso de capacitação proporciona. Antes disso, ela até já havia ouvido falar sobre a Lei Maria da Penha, mas não conhecia a fundo suas diretrizes e como ela funcionava na prática. Esses conhecimentos já tiveram muita utilidade dentro da comunidade, segundo ela. Uma vez, uma vizinha a procurou logo depois de ter sido agredida pelo seu marido para que a acompanhasse até a delegacia, pois sabia que ela era uma mulher da paz. Mas como nunca tinha auxiliado alguém antes ficou até um pouco assustada, mas achou gratificante a confiança depositada nela e por isso a acompanhou para fazer a ocorrência.

Esse é um dos motivos pelo qual ela pretende continuar no programa mesmo com o fim da capacitação – por essa razão também entrou para a faculdade de assistência social. Entretanto, há um problema com relação ao pagamento das bolsas das mulheres. De acordo com ela em um ano que participou do programa, ela só recebeu o valor referente a quatro meses. Pra ela essa é uma questão bem complicada, pois as mulheres estão tirando do próprio bolso para suprir as despesas. Além disso, segundo ela, assim como as mulheres tem obrigações de participar das reuniões, cumprir o calendário, a coordenação também tem a obrigação de zelar por esse benefício, que é para muitas mulheres, a fonte de renda delas. Isso é o que faz a relação com a coordenadoria não ser totalmente boa, na opinião dela, pois, muito pouco ou quase nada foi feito em relação a esse aspecto, e já se passaram oito meses nessa situação e nem existe previsão de que o assunto se resolva. Isso acaba fazendo muitas delas deixarem de lado, e desistirem, ou não levar muito a sério as suas obrigações dentro do Mulheres da Paz.

A quarta mulher da paz entrevistada, pouco falou a respeito das questões envolvendo a violência e sobre questões envolvendo a comunidade. Pretendo explorar mais a sua fala em minha análise, pois para mim se trata de um caso no qual o programa envolve uma das motivações pelas quais a mulher ingressa no Mulheres da Paz: o quadro psicológico – não tenho a intenção de ir contra ou a favor a essa questão no meu trabalho, mas sim, de compreendê-la como uma razão para o ingresso no programa, fato que abordarei em minha análise.

Em suma, esses apontamentos foram importantes no sentido de elucidar a implementação do programa na visão do público alvo, e bem como entender qual/quais os ganhos que ele apresenta na vida dessas mulheres – condizentes (ou não) com os objetivos do

mesmo. Importantes aspectos podem ser observados a partir das narrativas, e abordo-os em minha análise.

5 ANÁLISE

Em virtude de, como explicado anteriormente, o trabalho seguir por duas linhas que se complementam, minha análise será dividida para cada uma delas. Primeiramente apresento minhas colocações baseadas nos dados coletados e nas entrevistas com as duas coordenadoras do programa. Essas informações me foram úteis para analisar a implementação do Mulheres da Paz.

Logo após, concentro minhas observações a partir das entrevistas com as beneficiárias do programa. Em suas falas, pude perceber vários aspectos ligados diretamente ao programa, mas também relacionados às suas trajetórias de vida. Apresentarei meus apontamentos, para por fim, passar às considerações finais.

Antes disso, cabe uma consideração a respeito de um ponto que surgiu inicialmente no processo de construção do meu trabalho; que é a forte questão relacionada ao gênero que envolve todo o programa. O Mulheres Paz inicialmente foi formulado para se chamar “Mães da Paz”, na medida em que, como vimos seu objetivo principal circunda a ideia da mulher “cuidar” do jovem – na relação que o programa tem com o Protejo. Por pressões de grupos feministas, o nome acabou sendo mudado, mas na prática ainda permanecem esses valores, de que a mulher é a responsável pelo cuidado. Não me atentei a entrar na questão feminista envolvida, mas achei interessante abordar esse aspecto, uma vez que ao que me parece, a responsabilidade pelos jovens é transferida às mulheres da comunidade.

5.1 IMPLEMENTAÇÃO

Após ouvir as duas coordenadoras do programa, pude perceber dois aspectos que influenciaram a implementação do programa Mulheres da Paz nos dois municípios analisados: a burocratização dos processos, e a convicção pessoal do coordenador envolvido. Tanto no Umbu como no Guajuviras, as narrativas retratam o quanto as coordenadoras se mostram dispostas a fazer com que o programa funcione, seja solicitando revogação da licitação para aquisição da sede, seja adaptando-o a realidade do local. Ainda que as situações vivenciadas sejam diferentes, esse foi um fator comum que pude perceber entre as entrevistadas.

Em Alvorada, o relato de como as questões burocráticas de certo modo atravancaram etapas da implementação do Mulheres da Paz tanto por parte da coordenação, como também

de técnicos responsáveis¹², se reflete na inflexibilidade apresentada pelo convênio¹³ - como no caso da aquisição da sede do programa - algo que em virtude de necessária revogação acabou tornando a aquisição mais demorada do que o previsto.

Esses entraves poderiam ser minimizados a partir de um monitoramento da implementação¹⁴, dessa forma, como no caso citado em Alvorada, às etapas subsequentes a aquisição da sede não seriam tão prejudicadas, e poderia se evitar também a evasão das mulheres já selecionadas. Ainda assim, cabe ressaltar a ausência de coleta em banco de dados referentes ao programa (algo crucial para se realizar o monitoramento) – tanto no meu trabalho, como em outros realizados sobre o mesmo. As entrevistas foram a fonte para entender como que ocorre o processo do programa, e apesar de estar estabelecido na legislação o cadastro no SIMPaz, me parece esse ser apenas para fins de dados quantitativos.

Outro aspecto que pude notar foi uma ausência na ligação entre o programa Mulheres da Paz, e o Protejo - tanto nas narrativas das coordenadoras, como nos convênios firmados. A legislação apresentada no primeiro capítulo, afirma a formação conjunta do convênio entre os ambos os programas, porém, no Portal da Transparência (2014) é possível ter acesso aos convênios firmados. Em Alvorada, o convênio firmado para o programa Mulheres da Paz, não cita em nenhum momento a ação conjunta com o Protejo. Na entrevista com a coordenadora do programa no bairro Umbu, ficou evidente essa ausência uma vez que também em nenhum momento foi mencionada qualquer relação da coordenadoria e das atividades realizadas em prol da união com o Protejo.

No convênio realizado com a prefeitura de Canoas, também não há menção a respeito de atividades conjuntas com o Protejo, e tanto na entrevista com a coordenadora, como em minha conversa com as mulheres, não ouvi nada relacionado ao mesmo. Acredito que em virtude de a ideologia que pauta a capacitação das mulheres estar voltada para a questão

¹² “A burocracia que envolve o mecanismo de licitação com as empresas, muitas vezes acaba nos impedindo de dar andamento nas compras de materiais que são prioritários para termos um bom desempenho nos processos de capacitação das mulheres da paz”. Declaração do técnico do setor de compras do projeto em audiência com Fórum Gestor para um balanço geral sobre o Mulheres da Paz no bairro Umbu (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA, 2014).

¹³ “O uso obrigatório do pregão preferencialmente na forma eletrônica, e quando não couber, presencial, na contratação de bens e serviços comuns, nos termos da Lei 10.520/2002, do Decreto 5.450/2005, e da Portaria Interministerial MP/MF nº 217, de 31/07/2006, publicada no Diário Oficial da União de 1º de agosto de 2006, observando-se o prazo limite estabelecido no artigo da 2º da citada Portaria” (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2014).

¹⁴ “O monitoramento se faz por meio de indicadores que, produzidos com base em diferentes fontes de dados, fornecem informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas. Para que tenham alguma efetividade para a gestão é crucial que façam parte de um sistema de informações. É o monitoramento contínuo dos indicadores que dá o sinal de alerta em relação a problemas que deverão ser enfrentados pelos gestores.”

feminista, envolvendo os direitos das mulheres e o combate a violência das mesmas, esse seja um ponto não priorizado.

Por essa razão, tomando essas colocações torna-se vaga a atuação das mulheres no sentido de encaminharem os jovens aos programas sociais, uma vez que a articulação com eles não é realizada. Ainda assim, mesmo que a capacitação tenha por objetivo o empoderamento das mesmas, o que se percebe é que nem todos os pontos que dependem dessa capacitação, de acordo com a legislação apresentada anteriormente, são contemplados nesse processo.

Ainda a respeito da implementação, outro fator que considerei interessante de se observar foi a incorporação do programa na agenda política em Canoas. O edital instituído no município para a expansão do Mulheres da Paz é fruto dessa incorporação iniciada a partir da iniciativa da prefeitura. Além disso, Canoas conta com outros programas que integram a secretaria de segurança como: Casa das Juventudes, Agência da Boa Notícia, Justiça Comunitária, Geração Consciente, entre outros (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014b). Isso mostra que a prioridade dos municípios em integrá-los em suas agendas é um fator relevante para a continuação ou a extinção de programas sociais¹⁵.

5.2 EMPODERAMENTO

Já em relação às mulheres, inicialmente destaco dois pontos que nas entrevistas pude observar na questão do motivo para o ingresso no programa. Primeiramente abordo o lado que envolve questões pessoais relacionadas às mulheres e que ainda que sofram influência a partir da sua participação no Mulheres da Paz, fazem parte do conjunto de características anteriores a sua entrada. O outro lado são aspectos relacionados diretamente a participação no programa e em que o empoderamento pode ter sido um fator influenciável.

Um aspecto que também considero relevante no sentido de entender qual o motivo que as levou a participarem do Mulheres da Paz, é a questão do auxílio - financeiro (que tende a aparecer em políticas e programas que oferecem benefícios). Para algumas essa é uma renda que complementa ou mesmo é a única delas e tal questão ficou evidente ao ouvir relatos sobre os atrasos nos pagamentos das bolsas. Apesar de as mulheres procurarem não demonstrar esse

¹⁵ De acordo com Giuliani (2005 apud SECCHI, 2010) uma das causas para a extinção de uma política pública é de que o problema, embora não tendo sido resolvido, não tenha a mesma importância e dessa forma sai das agendas políticas e formais. Já para Meny e Thoenig (1991 apud SECCHI, 2010) essa é a causa mais comum da extinção.

sentimento em relação ao auxílio recebido – uma delas não teve problema em me dizer que depende do dinheiro, e que se sente insatisfeita com essa situação.

Outro fato também pude observar no que se refere ainda sobre o engajamento-corroborando a colocação de Stark (apud Lisboa 2007) como uma das fases do processo de empoderamento. Tanto no relato com as coordenadoras – por testemunharem o estado em que muitas se encontravam, como na conversa com as mulheres, logo se ouve falar sobre “depressão”. Ainda que algumas mulheres da paz não tenham sido totalmente claras, elas mesmas se referem ao que viviam antes de entrarem no programa como um “momento na vida em que eu não tinha mais vontade de viver”. Em minha concepção, esse é um fator que levou várias delas a se interessarem pelo Mulheres da Paz; talvez pela oportunidade de estarem em um grupo que ofereceria apoio, e poder compartilhar suas experiências de vida, ou também como uma tentativa de mudança de realidade. O fato é que as que se encontravam em tal estado, se mostram mais abertas para falar de problemas pelos quais passam, como violência física e psicológica, cárcere privado, entre outros, numa espécie de libertação de antigas lembranças que muitas vezes causam um sentimento de culpa.

A questão de identidade das mulheres também foi algo notável na minha observação-na qual se encaixaria no eixo da conscientização, no capítulo abordado anteriormente, quando o indivíduo se identifica com o coletivo. Em mais de uma vez ouvi “sou uma mulher da paz” como resposta a função que ela exerce. Isso mostra o quanto o Mulheres da Paz cria uma percepção de identidade a partir da capacitação e das atividades propostas, bem como de uma identificação de pertencimento ao programa como um todo e a realidade vivida pelas mulheres em situação de vulnerabilidade, ainda que essa situação tenha sido superada.

A capacitação também é a responsável pela garantia da noção de direitos que essas mulheres passaram a ter ao entrar no programa. É aqui que, a meu ver, o empoderamento se revela, pois de acordo com Friedman – já citado anteriormente, o acréscimo de poder tanto pelo meio psicológico leva ao empoderamento. Esses conhecimentos relacionados à violência contra mulher, aos direitos humanos e aos direitos das mulheres, entre outros que são oferecidos nos cursos, são os que moldam suas opiniões e suas ações a partir do ingresso no programa. São essas noções que norteiam suas atividades e que as fazem referência dentro das comunidades.

No caso de Canoas, como relatado nas entrevistas, o fato de ser uma mulher da paz determinou ações envolvendo familiares e vizinhos, e é esse desenvolvimento que o programa se propõe em sua legislação: formação de lideranças comunitárias para que sejam referência

dentro de sua própria comunidade, construindo redes entre os indivíduos a fim de se promover uma cultura de segurança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a estudar o programa Mulheres da Paz em dois municípios do Rio Grande do Sul, abordando a questão do empoderamento e da implementação do programa. Ainda que seja necessário, em minha opinião, uma reformulação do programa, de forma a contemplar a particularidade de cada município no qual ele é executado, bem como e a aprimorá-lo para que mais mulheres possam se beneficiarem do mesmo, seus objetivos ainda são bastante atuais mesmo passados cinco anos de sua criação.

A questão da violência contra a mulher, da autonomia feminina, bem como da violência juvenil – ainda que o estudo apresentado mostre a não vinculação com o Protejo em alguns casos, é algo que permanece na agenda governamental. Mesmo já sendo abordada, cabe uma atenção maior na questão da promoção aos direitos da mulher, pois, como mencionei na análise, o conhecimento dos seus direitos se torna uma forma de empoderamento das mesmas. E também, da questão da qualificação profissional dessas mulheres, a fim de que possam disputar cargos que não sejam os mais vulneráveis.

Em suma a partir da classificação de empoderamento proposta por Friedman, e utilizada como referência para análise nesse trabalho, cabe ressaltar que o programa cumpre o que propõe no que se refere ao acesso de conhecimentos e direitos. No entanto, deve-se observar que essas mulheres ainda ocupam postos de trabalhos mais precarizados, e continuam em um ambiente com poucas mudanças significativas – convivendo com a violência, e de certa forma com poucas perspectivas em relação a melhoria da qualidade de vida.

Sendo assim, cabe repensar o papel do programa, no sentido de maximizar os benefícios a essas mulheres, e de oferecer maiores oportunidades no sentido de proporcionar condições para que elas mudem o *status-quo*, a partir das vivências que o Mulheres da Paz oferece.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo. Brasília (DF). 25 de outubro de 2007. Seção 1, página 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Lei nº 11.707 de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília (DF), 20 de junho de 2008. Seção 1, página 3. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm#art1>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Decreto- lei nº 6.490 de 19 de junho de 2008. Regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga o Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília (DF), 20 de junho de 2008. Seção 1, página 6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6490.htm>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Decreto- lei nº 6.609 de 22 de outubro de 2008. Altera o Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo. Brasília (DF), 23 de outubro de 2008. Seção 1, página 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6609.htm#art1>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Ministério da Justiça**. Diretrizes Nacionais Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo, Brasília (DF), 2014a. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={34F31E13-7A0D-4DA6-914EDA24F770EE3A}&BrowserType=NN&LangID=ptbr¶ms=itemID%3D%7B4D3527BC-648B-4139-BF88-C5980C16ECC8%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 22 mar. 2014

_____. **Ministério da Justiça**. Pronasci. Projetos. Integração do Jovem e da Família. Brasília (DF), 2014b. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B3FD1029C-C70B-4394-A81E-A52F2E42E259%7D¶ms=itemID=%7BFA34A8C4-A1F1-4C2B-BECE-DF60C7C0A2AC%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Mapa da violência dos municípios**. 2008. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa_2008_municipios.pdf Acesso em: 12 set.2014.

BRITES, Jurema; FONSECA, Cláudia. As metamorfoses de um movimento social: Mães de vítimas de violência no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, n. 209, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732013000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2014.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>> Acesso em: 14 nov. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 abr. 2014.

HOROCHOVSKI, R. R., MEIRELLES, G., Problematizando o conceito do empoderamento. In: **Anais do II Seminário nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 25 a 27 de abril de 2007 – UFSC – Florianópolis, Brasil.

LISBOA, Teresa Kleba. Empoderamento de mulheres e participação na gestão de políticas públicas. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, v. 25, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/teresa_kleba_lisboa.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2014.

MACHADO, Brena O'Dwyer Spina da Rosa; SILVA, Thamires de Lima. Mulheres da paz: um estudo de caso sobre as noções de empoderamento no contexto do investimento social. **Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.7-19, jun. 2014.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 26 out. 2014.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

PORTAL DOS CONVÊNIOS. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/br/gov>>. Acesso em: 22 out. 2014.

PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios>>. Acesso em: 25 out.2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA, 2014. Disponível em: <<http://www.alvorada.rs.gov.br/003/00301009>>. Acesso em: 25 out. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Disponível em:

<<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/42/id/117964>>. Acesso em: 12 set. 2014a.

_____. Disponível em:

<<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/30/id/86>>. Acesso em: 12 set. 2014b.

PREGÃO ELETRÔNICO. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/>>. Acesso em: 10 set. 2014.

REDE CONTRA A VIOLÊNCIA. Disponível em:

<<http://www.redecontraviolencia.org/Atividades/612.html>>. Acesso em: 25 maio 2014.

RICH, R.C. et al. Citizen participation and empowerment. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 657-676, 1995.

SCHEFLER, Maria de Lourdes N. Gênero, autonomia econômica e empoderamento: O real e o aparente. Sistematização de processos de investigação- ação e/ou de intervenção social.

Revista Feminismos. Bahia, v.1, n. 3 set./dez. 2013. Disponível em:

<<http://www.feminismos.neim.ufba.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOARES, Vera. Mulher, Autonomia e Trabalho. **Autonomia economica e empoderamento da mulher**: textos acadêmicos. Brasília; Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 304p.

SORJ, Billa; GOMES, Carla. O gênero da “nova cidadania”: o Programa Mulheres da Paz.

Sociologia & Antropologia, v. 01, n. 2, p. 147-164, 2011. Disponível em

<http://www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br/pdfs/ano1v2_artigo_bila-sorj-carla-gomes.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

Acesso em: 14 nov. 2014.

SSPC – Secretaria de Segurança Pública e Cidadania de Canoas. Disponível em: Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/departamento/index/id/30>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

VAISTESMAN, Jeni. **Avaliação e monitoramento como instrumentos da gestão**.

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/avaliacao-e-monitoramento-como-instrumentos-da-gestao.pdf/download>>. Acesso em: 26 out. 2014.

VIEIRA, Gabriela Teixeira et al. A Utilização da ideia de “empoderamento” em políticas públicas e ações da sociedade civil. **Cadernos Gestão Social**, América do Norte, v. 2, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/63>>.

Acesso em: 31 out. 2014.

ANEXO I

ROTEIRO: ENTREVISTA COM AS GESTORAS

BLOCO 1

- 1) APRESENTAÇÃO: NOME, IDADE, FORMAÇÃO, PROFISSÃO.
- 2) EM QUAL REGIÃO AUTOU/ATUA NO PROGRAMA MULHERES DA PAZ?
- 3) QUAL A SUA FUNÇÃO NO PROGRAMA?

BLOCO 2

- 1) VOCÊ PARTICIPOU DA SELEÇÃO DAS MULHERES?
- 2) COMO AS MULHERES FORAM SELECIONADAS?
- 3) COMO FORAM ESCOLHIDOS OS PROFISSIONAIS PARA REALIZAREM A CAPACITAÇÃO?
- 4) COMO SÃO ORGANIZADAS AS ATIVIDADES DAS MULHERES?
- 5) QUAIS AS DIFICULDADES QUE SURGIRAM NOS CURSOS (PROFESSORAS, FREQUENCIA DAS MULHERES, ETC)
- 6) QUAIS AS DIFICULDADES QUE SURGIRAM NAS ATIVIDADES DAS MULHERES (POSSÍVEIS DESISTÊNCIAS) ?
- 7) COMO OS PROBLEMAS FORAM RESOLVIDOS?

BLOCO 3

- 1) NA SUA OPINIÃO, VOCÊ ACHA QUE O PROGRAMA CONTRIBUI PARA O EMPODERAMENTO DAS MULHERES?

NA SUA OPINIÃO, O PROGRAMA MODIFICA A VIDA DAS MULHERES EM OUTROS ASPECTOS? QUAIS?

ANEXO II

ROTEIRO: ENTREVISTA COM AS MULHERES

BLOCO 1

- 1) NOME, IDADE, Nº FILHOS, ESTADO CIVIL, O QUE FAZ (PROFISSÃO)
- 2) COMO CONHECEU O PROGRAMA MULHERES DA PAZ?
- 3) VOCÊ FICOU SABENDO E DECIDIU PARTICIPAR? (JUSTIFICATIVA PARA ADESÃO: O QUE TE CHAMOU ATENÇÃO PARA DECIDIR PARTICIPAR?)

BLOCO 2)

- 1) COMO FOI A EXPERIÊNCIA NOS CURSOS DE CAPACITAÇÃO?
- 2) QUAIS SÃO/ERAM AS ATIVIDADES QUE DESENVOLVEU?
- 3) OS CURSOS CONTRIBUÍRAM NA EXECUÇÃO DESSAS ATIVIDADES?
- 4) QUAIS PROBLEMAS QUE SURTIRAM?
- 5) QUAIS DIFICULDADES QUE TU TENHAS ENCONTRADO TANTO NOS CURSOS COMO NAS ATIVIDADES?

BLOCO 3)

- 1) PARA VOCÊ, O PROGRAMA TE EMPODERA?
- 2) O QUE ELE TE PROPORCIONOU?