

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO PROJETO “MULHERES DA PAZ” DE TERRA VERMELHA - VILA VELHA (ES)

PUBLIC POLICIES FOR SECURITY: AN ANALYSIS OF THE PROJECT “MULHERES DA PAZ” IN TERRA VERMELHA – VILA VELHA – ES

Ana Carla de Oliveira Pinheiro¹

Lana Lage²

RESUMO

O presente artigo apresenta alguns resultados da pesquisa realizada junto ao Projeto “Mulheres da Paz” da região de Terra Vermelha, em Vila Velha (ES), uma ação de segurança pública no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Com o objetivo de compreender a influência do contexto sociocultural na execução de uma política pública, analisamos os aspectos formais e empíricos do projeto discutindo as aproximações e distanciamentos entre sua formulação e execução. A fim de contextualizar as análises discorre-se, sucintamente, sobre os paradigmas de segurança que aportaram o campo no contexto brasileiro bem como sobre as três principais políticas nacionais para a segurança pública, propostas a partir dos anos 2000.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança pública, Políticas públicas, Projeto Mulheres da Paz, PRONASCI.

ABSTRACT

This article presents some of the results of the research carried out at the "Women of Peace" Project in the region of Terra Vermelha, in Vila Velha (ES), a public security action under the National Program of Public Security with Citizenship (PRONASCI). In order to understand the influence of the sociocultural context in the execution of a public policy, we analyze the formal and empirical aspects of the project, discussing the approximations and distances between its formulation and execution. In order to contextualize the analysis, we briefly discuss the security paradigms that contributed to the field in the Brazilian context as well as on the three main national policies for public security proposed from the years 2000.

KEYWORDS: Public safety; Public policy; Women of Peace Project; PRONASCI.

¹ Doutora em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Cientista Social. Especialista em Gestão e Políticas de Segurança Pública (UFES/CCJE/MJ). E-mail: anacarlaopinheiro@gmail.com

² Doutora. Pesquisadora Associada do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão de Administração Institucional de Conflitos -NEPEAC/UFF, vinculado ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos - INCT-InEAC. É professora do Curso de Especialização em Justiça Criminal e Segurança Pública da UFF. E-mail: lage.lana@gmail.com

INTRODUÇÃO

A segurança pública é um direito social garantido no artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Por esta legislação buscou-se, formalmente, promover uma reorganização institucional da segurança pública por meio da descentralização administrativa e da gestão democrática, imprimindo-lhe novos conceitos para fundamentar as políticas públicas e as práticas dos operadores do campo com base nos princípios da cidadania.

No entanto, em termos objetivos, esses princípios ainda encontram importantes desafios no que se refere à sua incorporação e objetivação. Muitas são as explicações para isso, e uma delas, com que trabalhamos neste texto, se refere às representações que conformam esse campo, pois as propostas e estratégias continuam reduzidas à questão policial, fundamentadas numa visão militarizada de manutenção da ordem.

Em 2007, com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), se propõe o estabelecimento de um novo paradigma e diretrizes para a segurança pública. Baseado no Paradigma da Segurança Cidadã e com o intuito de estimular a participação da sociedade civil na elaboração das políticas de segurança e promover o envolvimento comunitário no desenvolvimento de suas ações, o programa instituiu um conjunto de medidas que buscaram articular os modos tradicionais de segurança – calcados no policiamento ostensivo e repressivo – às ações de caráter social.

Assim, o presente artigo analisa o projeto “Mulheres da Paz”, uma dessas ações sociais que, no âmbito do PRONASCI, teve o objetivo de capacitar mulheres com perfil de liderança para construir redes comunitárias e sociais para a prevenção e enfrentamento das violências nas regiões atendidas pelo programa.

A partir deste objeto problematizamos, por um lado, as mudanças paradigmáticas que informaram as políticas de segurança desenvolvidas no país nas últimas décadas, assim como verificamos a hipótese sobre a influência do contexto sociocultural, e as representações que ele constrói, no desenvolvimento de uma política pública. Sua escolha se deu a partir da breve atuação de uma das autoras como coordenadora da equipe técnica do projeto em Terra Vermelha – Vila Velha (ES). Uma

258

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz”
de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

experiência que abriu muitas possibilidades e facilidades, no que se refere ao desenvolvimento da pesquisa de campo; mas, em contrapartida, trouxe importantes dificuldades epistemológicas.

Uma delas foi o de transpor o *status* de operadora para o de pesquisadora, pois a proximidade com o objeto permitiu grande identificação com ele, o que “*certamente é necessário porque, sem ela, é impossível apreender ‘de dentro’ as categorias culturais com as quais a população articula sua experiência da vida social e ordena sua prática coletiva*” (DURHAM, 2004, p. 33), mas com o inconveniente de incorrer no erro de permitir que essa identificação nos fizesse explicar nosso objeto “*através de categorias ‘nativas’ em vez de explicar essas categorias através da análise antropológica*” (idem).

Foi um processo de reeducação do olhar de pesquisadora, enviesado pela experiência empírica do projeto, que agora era direcionado para o necessário estranhamento do campo de trabalho, o que se constituiu num exercício premente e difícil, justamente pela dificuldade de perceber que “o que sempre vemos e encontramos pode ser familiar, mas não é necessariamente conhecido e que o que não vemos e encontramos pode ser exótico, mas, até certo ponto, conhecido” (VELHO, 2008, p. 39).

A pesquisa, de natureza qualitativa, adotou a antropologia como ferramenta teórica e orientou-se pelos objetivos de descrever e interpretar as práticas dos agentes do projeto “Mulheres da Paz”, por meio da análise de suas representações sociais³ (CHARTIER, 1985), a fim de compreender como a cultura influencia na execução de uma política pública, e, conseqüentemente, em seus resultados. Desenvolvida pelo período de dezoito meses, de junho de 2011 a janeiro de 2012, nesta pesquisa nos utilizamos de diferentes técnicas para construção dos dados tais como: a pesquisa documental, observação participante, entrevistas semiestruturadas, questionários e um grupo focal.

³ Conceito a partir do qual se concebe que a realidade é construída culturalmente e que as representações do mundo social é que são os elementos constitutivos da realidade social (CHARTIER, 1985). O que significa que as representações “*interiorizam nos indivíduos as divisões do mundo social e estruturam ‘esquemas de percepção e de apreciação’ que informam sua ação [embora] não gerem nem construam o mundo social*” (CARDOSO, 2000, p. 19).

No campo, muitas coisas concorreram para o êxito do trabalho, especialmente a colaboração dos interlocutores do campo. Tanto por parte dos gestores da ação, que, por terem formação em ciências sociais, entenderam a importância acadêmica e científica do trabalho, seja por parte das beneficiárias, que ideologicamente comprometidas com a ação desejavam sua publicidade. Por isso, apresentamos aqui parte desses resultados.

Incluindo esta introdução, o artigo está dividido em quatro partes. Primeiramente, abordamos as principais características dos três paradigmas que orientaram – e/ou orientam – as formulações sobre a segurança pública do país nas últimas décadas, considerando suas similaridades e diferenças. Em seguida, apresentamos, sucintamente, os três projetos políticos pensados para o Brasil a partir dos anos 2000, cujo objetivo era responder às crises surgidas no campo da segurança pública. Por fim, analisamos empiricamente o Projeto “Mulheres da Paz” desenvolvido em Terra Vermelha, no município de Vila Velha (ES).

UM CAMPO, TRÊS PARADIGMAS: A SEGURANÇA NACIONAL, SEGURANÇA PÚBLICA E A SEGURANÇA CIDADÃ

Segundo Thomas Khun (2003), um paradigma é como uma constelação de crenças, valores, técnicas, etc. partilhada pelos membros de uma comunidade determinada. Ele embasa as práticas e representações dos sujeitos com resultados objetivos no plano político e social. No campo da segurança pública destacam-se três paradigmas, que, por suas características, influenciam de distintos modos a ação de seus agentes. Os referidos paradigmas são: o Paradigma da Segurança Nacional, o Paradigma da Segurança Pública e o Paradigma da Segurança Cidadã (FREIRE, 2009).

O Paradigma da Segurança Nacional constituiu-se baseado na Doutrina da Segurança Nacional e Desenvolvimento, e tinha como objetivo específico a defesa da nação realizada por meio da Força Nacional. Assim, foi no período da ditadura militar que ele foi fortalecido. Pautado em ações de defesa da pátria, legitimava o uso da força em quaisquer condições, desde que necessário à segurança do país.

Todavia, no caso brasileiro, que não tendo um inimigo externo concreto que ameaçasse abertamente a soberania nacional, este paradigma verteu esforços para o

260

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) – Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

controle e contenção do cidadão, quando considerado como subversivo ou inimigo do regime, tomando-o como possível agente de perturbação da ordem pública e da paz social.

Oficialmente, este paradigma vigorou até a década de 1980, quando começou a derrocar devido ao processo de reabertura democrática, caracterizada pela restituição da democracia e dos direitos de cidadania. Entretanto, no plano das práticas, ele não foi totalmente abandonado, e sua influência ainda nota-se em ações como as intervenções policiais nas periferias brasileiras, onde as práticas de tortura e execução – sob o nome de autos de resistência⁴ – ainda são expedientes adotados pelos agentes do Estado, na formação de grupos de milícias, no corporativismo e corrupção das agências policiais dentre outros.

A promulgação da constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, resultou no entendimento da segurança como um direito social derivando disso a adoção de um novo paradigma para o campo, ou seja, o Paradigma da Segurança Pública. No plano político, com a descentralização administrativa e o fomento à gestão compartilhada, atribuiu-se aos Estados e municípios novos papéis.

Por este paradigma se passou também a incentivar, ainda que de modo incipiente, o envolvimento da sociedade civil nas questões da segurança, embora as ações fossem ainda induzidas prioritariamente pelo Estado.

Pelos referenciais deste paradigma a segurança deixaria de ser uma ação de combate, guerra ou defesa nacional – característica do paradigma anterior – tornando-se um serviço público relevante, no qual não era mais permitido o uso da força irrestrita, e cabendo ao Estado a responsabilidade de salvaguardar os direitos fundamentais dos indivíduos, já constitucionalmente garantidos (FREIRE, op. cit).

⁴ Termo criado no período da ditadura militar e que é utilizado para nomear os homicídios cometidos por policiais em supostas situações de confrontos armados com criminosos. A Resolução Conjunta nº2 de 13/10/2015 aboliu este termo assim como a sua congênere “resistência seguida de morte”, vide DOU de 04/01/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/resolucao-determina-fim-dos-autos-de-resistencia-em-registros-policiais> Acesso em 31/mar/2016.

Subsistindo com as práticas autoritárias do paradigma antecedente, logo ele foi sendo superado pelo alinhamento teórico de alguns gestores e intelectuais a um novo conjunto de valores identificado como Segurança Cidadã.

O Paradigma da Segurança Cidadã, surgido da experiência colombiana nos anos 90, foi sendo paulatinamente adotado na América Latina nos anos 2000, e incorporado, pelo menos de forma ideológica, nos debates e propostas para o campo no Brasil. Ele parte do princípio de que a segurança é um direito de cidadania, imprimindo, por isso, um caráter civil à segurança pública por meio da aproximação do sistema de segurança aos cidadãos, focalizando seus direitos.

Esse paradigma propunha a descentralização da gestão e a implementação integrada de políticas setoriais de caráter social no nível local, com novas parcerias entre União, Estados, municípios e comunidades, e radicalizava a proposta de participação e cooperação entre o Estado e sociedade.

De escopo mais amplo, em relação ao Paradigma da Segurança Pública, seus pressupostos concebem a violência como um fenômeno multicausal, que, por isso, necessita de intervenções multissetoriais para ser combatida. Assim, propõe como principal estratégia de ação o encorajamento do cidadão na promoção da segurança, de modo que as ações comunitárias engendrem a construção de uma cultura cidadã. No entanto, a mudança de paradigma que implicaria numa alteração de princípios – o bem protegido deixaria de ser o Estado/a ordem, para a construção de um policiamento baseado no consentimento – não aconteceu. O resultado foi que a segurança cidadã não passou de uma mera adjetivação, que não produziu efeitos na consolidação das liberdades civis.

Cotejando as principais características dos três paradigmas supracitados depreendemos que a democracia – e seus derivados como a participação, gestão compartilhada etc. – foi a categoria fundamental a distingui-los, passando a ser requisito para a elaboração das políticas públicas de segurança. Entretanto, reconhece-se que um paradigma não é automaticamente suplantado pelo outro que venha substituí-lo, ao contrário, se constata no plano prático a coexistência de paradigmas distintos que influenciam diversamente as concepções das políticas públicas bem como as práticas de

262

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz”
de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

seus operadores. Por isso, constatamos alguns avanços e muitos retrocessos no que tange à formulação de políticas públicas de segurança no país.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: UM PLANO, UM PROJETO E UM PROGRAMA

Formalmente, foi pela perspectiva da segurança cidadã que se elaborou os três planos de segurança pública, implementados no Brasil nos últimos anos.

Eles foram denominados de: Plano Nacional de Segurança Pública (2000), Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (2007). Ao analisá-los, pudemos compreender os desafios e dificuldades de se efetivar os princípios que norteiam o Paradigma da Segurança Cidadã numa sociedade em que a cidadania é um valor ainda frágil e a participação não é estimulada, quando não desencorajada.

Os três planos foram apresentados como novidades em segurança e como projetos de governos interessados em aprofundar a democracia. Marcados pelas funções de combate aberto à criminalidade e à impunidade foram projetos que também se preocuparam em convocar a população à mobilização, participação e aliança com a polícia, por meio da participação na criação de projetos e programas preventivos. Os três planos trouxeram o discurso de uma nova estratégia de produzir segurança pública, pautado no aperfeiçoamento da gestão aliado à concepção de integração multissetorial e multidisciplinar, no âmbito de políticas de segurança, e das políticas sociais e ações comunitárias, como ações favoráveis à repressão, prevenção e redução da impunidade (LOPES, 2009).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP – 2000)

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) foi lançado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no ano 2000, e ficou conhecido também como Plano Nacional Antiviolença. Ele foi considerado um marco na elaboração das políticas de segurança pública, cuja relevância foi apontada pelo suposto compromisso do governo

federal com os graves problemas da segurança pública, utilizando-se, na sua elaboração, das iniciativas e sugestões de profissionais, ativistas e estudiosos da segurança. Suas ações foram pautadas pela perspectiva da gestão democrática da segurança e estiveram focadas em promover ações integradas e baseadas na perspectiva da prevenção, que se demonstraram muito relevantes para o novo modelo de segurança que se buscava implantar (LOPES, op.cit.).

Entretanto, a indefinição de prioridades, a falta de organicidade, planejamento e definições claras sobre competências foram as maiores fragilidades do plano, fazendo com que fosse visto como *“um conjunto de boas intenções, pois poucas de suas ações tiveram materialidade saindo do papel e se constituindo verdadeiramente como uma política pública”* (COSTA, s/d)⁵.

O Projeto Segurança Pública para o Brasil (PSPB – 2003)

O Projeto Segurança Pública para o Brasil foi elaborado pelo Instituto Cidadania, no ano de 2002, para compor a plataforma política do então candidato à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, que por meio dele se comprometia com uma agenda política no campo da segurança para o país. De acordo com o documento oficial, o objetivo do projeto foi apresentar uma proposta alternativa para a segurança pública, envolvendo as esferas federal, estaduais e municipais (PSPB, 2003, p. 4/). Em linhas gerais, o projeto manteve-se alinhado com as principais propostas do PNSP, o plano antecedente, especialmente no que dizia respeito às ações de caráter preventivo. Sua inovação foi a proposição da integração do sistema de segurança por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a modernização e reorganização institucional da gestão pública da segurança.

Contudo, o projeto terminou por se constituir numa virtualidade não sendo integralmente implantado, e logo em seguida abortado devido aos altos custos políticos ao candidato à presidência (SOARES, 2007).

⁵COSTA, Heloniza O. G. Intervenção Multissetorial no Combate à Violência. Disponível em: www.abendf.com.br/CD/.../heloniza_oliveira_concalves_costa.doc. Acesso em 09 abr. 2012.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI (2007-2012)

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), proposto em 2007, teve grande similaridade com os planos anteriores, sobretudo o Projeto Segurança Pública para o Brasil, por suas ações de caráter multissetorial e pela ênfase dada à prevenção da violência e criminalidade urbana. Ele foi implantado inicialmente em doze regiões metropolitanas brasileiras onde, de acordo com o “Diagnóstico da incidência de homicídios nas regiões metropolitanas”, produzido pelo Ministério da Justiça, se registravam altos índices de criminalidade. Essas regiões eram: Vitória, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Belém, São Paulo, Maceió, Curitiba, Distrito Federal e seu entorno, Salvador, Fortaleza e Porto Alegre. A partir destas localidades o programa seria implantado gradativamente em outras regiões e estados, com a meta de atingir, no ano de 2012, todo o território nacional.

O PRONASCI foi a última política pública de abrangência nacional proposta para equacionar a questão da segurança pública. E, considerando os objetivos desse artigo, falaremos um pouco mais sobre ele a fim de contextualizar o escopo da ação “Mulheres da Paz”, objeto de nossa análise.

UM PROGRAMA PARA A SEGURANÇA PÚBLICA: O PRONASCI

No ano de 2007, após uma grave crise da segurança no estado de São Paulo, provocada por ataques atribuídos ao Primeiro Comando da Capital (PCC), o Governo Federal editou a Medida Provisória 384/07, por meio da qual se instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Ele agregou quase uma centena de ações para as quais foi previsto um investimento da ordem de 6,707 bilhões de reais, e ficou conhecido como PAC da segurança, em analogia ao Programa de Aceleração do Crescimento, do setor de infraestrutura, em razão do número de ações e o vultoso orçamento.

Com o PRONASCI se propôs realizar ações tradicionais de segurança, baseadas no policiamento ostensivo e na repressão, aliadas a ações de caráter social. Para isso buscou-se a articulação e parcerias com diferentes ministérios e secretarias, dentre as

265

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz”
de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

quais: a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura e Ministério dos Esportes.

O PRONASCI foi dividido em dois tipos de ações, a saber: as ações estruturais e os projetos locais. As ações estruturais se orientaram, prioritariamente, para as instituições de segurança e seus operadores, e suas diretrizes propuseram projetos de melhoria das instituições e das atividades policiais. Por sua vez, os projetos locais visaram a mobilização e fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários organizando suas ações nos projetos: *Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência*.

Por meio de todas as suas ações o programa visava atender as demandas de valorização dos profissionais da segurança pública; de reestruturação do sistema penitenciário; de combate à corrupção policial, de fortalecimento dos direitos de cidadania e acesso à justiça, e do envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

As potencialidades do PRONASCI eram sua perspectiva multissetorial, a centralidade conferida à prevenção e o fomento à participação comunitária, consideradas de fundamental relevância, e que demonstravam sua filiação ao Paradigma da Segurança Cidadã. O programa teve o mérito de valorizar a contribuição dos municípios para a segurança pública, rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do artigo 144 da Constituição, estendendo-se à implantação de políticas sociais preventivas (SOARES, 2007).

De acordo com Soares (2007), em favor do PRONASCI, destaca-se sua instituição por meio de medida provisória (MP), o que implicou, entre outras vantagens, no envolvimento formal do governo com sua implantação e fortalecimento político dos agentes responsáveis por essa implantação (SOARES, idem, p. 92).

Por outro lado, num exame mais crítico sublinhou-se que o programa esteve reduzido a uma política de aumento de renda para os agentes de segurança, o que não garantiu o cumprimento dos objetivos traçados (INESC, 2010). Além do fato de que,

266

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz”
de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

mesmo considerando seus avanços, ele ainda teve muitos desafios a enfrentar e muitas negligências a corrigir no que respeitava às políticas de combate à violência de gênero, ao racismo e discriminações institucionais, e à violência policial, que foram negligenciados nos planos precedentes e também nele (idem).

PROJETO “MULHERES DA PAZ”: UMA ANÁLISE CRÍTICA

O projeto “Mulheres da Paz” integrou o conjunto de ações locais do PRONASCI, no eixo de Integração do Jovem e da Família, tendo como objetivo capacitar mulheres com perfil de liderança para construir redes comunitárias e sociais para a prevenção e enfrentamento da violência. Sua principal finalidade foi promover a aproximação das mulheres com os jovens de sua comunidade para encaminhá-los a projetos sociais, prioritariamente o Projeto de Proteção do Jovem em Território Vulnerável (PROTEJO)⁶.

Embora se tratasse de uma política com recorte de gênero, formalmente, ele foi formulado para atender aos jovens das comunidades que receberam as ações do programa, sendo a principal forma desse atendimento o encaminhamento desses jovens ao PROTEJO, onde eles deveriam atuar como multiplicadores da filosofia da cultura da paz que seria repassada pelas “mulheres da paz”. Assim, os projetos guardavam entre si estreita relação e interdependência, mas com foco no PROTEJO.

O Projeto “Mulheres da Paz” foi pensado a partir das experiências de movimentos sociais iniciados pelo ativismo de mulheres que fizeram da busca por justiça a bandeira de suas lutas. Por isso, o identificamos como uma proposta de institucionalização desses movimentos, que, visando multiplicar essas experiências, foi formalizada pelo PRONASCI com o objetivo também de atender ao Paradigma da Segurança Cidadã, buscando estimular a participação da sociedade civil na elaboração

⁶ O PROTEJO foi uma ação destinada à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI tendo como foco a formação da cidadania desses jovens por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais visando resgatar sua autoestima e permitir que eles disseminassem uma cultura de paz em suas comunidades (Portal do Ministério da Justiça, acesso em 28/abr/2012).

das políticas de segurança e promover o envolvimento comunitário no desenvolvimento de suas ações.

Em razão das representações que mobilizavam a primeira versão, o projeto foi alvo de importantes críticas e reações, especialmente por parte do movimento feminista, que questionou as condições oferecidas à atuação das “mulheres da paz”. Verificou-se que ele não garantia a segurança das mulheres, mesmo conhecendo os riscos implicados na sua ação. A preocupação com a segurança das mulheres no trabalho junto aos adolescentes e jovens – em situação infracional ou em conflito com a lei – justificava-se pela compreensão de que suas intervenções as expunham a perigos reais, considerando as características dos territórios PRONASCI, que nos termos do programa, eram regiões com altos índices de criminalidade violenta (TEIXEIRA, 2009).

Como uma ação de segurança pública, o projeto adota uma visão idealizada das relações comunitárias, concebendo, grosso modo, a seguinte associação: as mulheres, por conhecerem os jovens do lugar desde crianças, serão por eles respeitadas sendo, portanto, referenciadas como figuras positivas, que, quando na ausência de uma boa referência familiar, se tornam personagens importantes para sua reinserção social por ter, supostamente, sobre eles uma ascendência moral capaz de prevenir a entrada e/ou retirá-los do universo criminal em que estejam inseridos, e reorientá-los para outras estratégias de vida.

Uma hipótese que parte de uma perspectiva simplificadora das relações de vizinhança, e que desconsidera as novas dinâmicas da criminalidade urbana, especialmente o tráfico de drogas de varejo (SOUZA, 2000; 2008), tendendo, em razão disso, a minimizar – ou ignorar – os riscos reais que a ação comporta para as “mulheres da paz”, seja pela possibilidade de serem vistas como deladoras, seja por disputarem com o mercado das drogas seus “trabalhadores” e “clientes”.

Outra crítica dirigida ao projeto versava sobre o fato de não promover efetivamente a cidadania e autonomia das mulheres, colocando-as como “cuidadoras dos jovens da comunidade”, valendo-se de uma visão socialmente naturalizada do instinto materno e atribuindo às mulheres a função do cuidado com os filhos e com a

família, reproduzindo e reforçando as representações sociais tradicionais de gênero, tratadas por estas autoras em outro trabalho (PINHEIRO; LAGE, 2016, no prelo).

E, a despeito do debate em torno dos conceitos do projeto, no seu desenvolvimento ele se construiu sob a representação tradicional do papel social da mulher, reproduzindo uma concepção naturalizada das funções ligadas à maternidade e seus derivados (acolhimento, afeto, cuidado, orientação, etc.), e fazendo da ação privada uma ação para a vida pública.

AS MULHERES DA PAZ DE TERRA VERMELHA – VILA VELHA (ES): UMA ANÁLISE FOCALIZADA DA POLÍTICA PÚBLICA

Vila Velha é um dos sete municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) onde, de acordo com o já citado diagnóstico produzido pelo Ministério da Justiça, se apresentavam altos índices de criminalidade. Por este motivo ele foi habilitado a receber o conjunto de ações do PRONASCI, e, por consequência, o Projeto “Mulheres da Paz”, concentrando-as na região da Grande Terra Vermelha.

Embora seja um território geograficamente extenso e demograficamente populoso⁷, a região de Terra Vermelha formou um pequeno grupo de vinte e cinco “mulheres da paz”, o menor quantitativo dentre os municípios da Região Metropolitana Grande Vitória (RMGV) que receberam a ação⁸. Neste município, o projeto foi implementado no âmbito da Gerência de Políticas de Segurança (GEPOL), órgão vinculado à Secretaria de Defesa Social⁹.

⁷ Terra Vermelha é uma região composta por vinte e três bairros, destes foram escolhidos para receber o projeto os bairros de Terra Vermelha, Residencial Jabaeté, João Goulart, Barramares e Morada da Barra. Os cinco bairros juntos reúnem aproximadamente 25 mil hab. Fonte: Censo, IBGE, 2010.

⁸ Receberam a ação na RMGV os municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

⁹ O projeto pode ser executado por meio de convênios, tanto pelos municípios quanto pelos estados, por isso ocorreu que fosse executado também por instâncias diferentes, ou seja, em alguns locais foi desenvolvido pela Secretaria de Segurança, em outros pela Secretaria de Mulheres, ou pelas Secretarias de Ação Social etc., decorrendo disso que de acordo com a natureza do órgão que o executou lhes foram dadas características específicas.

Em Vila Velha, acrescidos dos critérios estabelecidos pelo Ministério da Justiça¹⁰, também se adotou como quesitos para a escolha das “mulheres da paz” o engajamento com atividades comunitárias como, por exemplo, participação na associação de moradores; filiação a movimentos sociais ou religiosos etc. O projeto de Terra Vermelha buscou selecionar as mulheres que se apresentavam engajadas para fazer a comunidade prosperar, o que, na prática, significou a entrada daquelas que diziam “gostar de ajudar os outros”.

Ser uma “mulher da paz” em Terra Vermelha gerou tensões importantes relacionadas diretamente a dois aspectos interdependentes: a) ser vista como X-9, ou seja, delatora; e b) o relacionamento com a polícia.

A pecha de ser X-9 apresentou-se logo no início dos trabalhos em razão da natureza da proposta. Poucos dias após iniciadas as atividades na região, chegou à equipe técnica multidisciplinar, por intermédio das mulheres, informações sobre supostas ameaças dirigidas ao projeto, pois este havia sido interpretado como uma ação para ajudar a polícia. Esse fato deixou as “mulheres da paz” muito amedrontadas.

Esta foi a primeira representação criada pelas pessoas quando se começou a falar sobre o projeto na comunidade o que, curiosamente, motivou a inscrição de algumas mulheres para saber do que realmente se tratava. No entanto, mesmo afetadas por esta tensão, conseguiu-se formar o grupo de mulheres para participar do projeto pelas outras razões que ele comportava, isto é, pela bolsa oferecida e também pela ideologia comunitária que ele pregava.

De início, as mulheres selecionadas para o projeto permaneceram temerosas, mas acreditavam numa atitude eficaz por parte do gestor municipal da política para sanar o problema. Este, por sua vez, recomendou a realização de ações de “publicização do projeto”, ou seja, o “boca a boca” feito com o apoio das lideranças comunitárias e das instituições da região (igrejas, associação de economia solidária, escolas etc.) a fim de esclarecer ao maior número de pessoas o que era o projeto e quais eram os seus

¹⁰ I - Ter idade mínima de dezoito anos completos; II - Ter renda familiar de até dois salários mínimos; III - Comprovar capacidade de leitura e escrita; e IV - Residir em área que constitua foco territorial do PRONASCI.

objetivos. Além disso, realizou-se também uma ação socioassistencial para desvincular de vez a imagem do projeto como uma ação da polícia.

Entretanto, essas medidas não foram suficientes para que o receio das “mulheres da paz” desaparecesse completamente, fazendo-as buscar estratégias particulares para lidar com a questão. Dentre as estratégias adotadas elas relataram que evitaram andar em lugares considerados por elas como perigosos; outras não andavam com a camisa do projeto etc. Tornou-se uma certeza entre as entrevistadas que somente a própria prática, que com o passar do tempo demonstrou qual era a natureza e objetivos do trabalho, permitiu que conseguissem realizar suas atividades de orientação sem maiores constrangimentos.

De acordo com uma entrevistada:

Depois eles [os traficantes] viram que o projeto não era pra trazer a polícia ou levar a polícia na casa da pessoa... aí foi acalmando, foi acalmando, eles viram que era nós mulheres mesmo indo na casa conversando viram a gente atuando. Eles viram a gente pra lá e prá cá indo na casa, conversando ou resolvendo uma coisa aqui outra coisa ali aí viram que não era, né? Aquilo o que eles achavam que é o que chegou eles acharam que a gente ia andar na casa com polícia. Que ia falar o que tinha na casa, então... aí foi acalmando bastante (MULHER DA PAZ DO BAIRRO TERRA VERMELHA, 2011).

Dentre as ações desenvolvidas pelas “mulheres da paz” de Terra Vermelha, duas se destacaram: as visitas domiciliares e o jornal mural.

As primeiras permitiram o contato direto das mulheres com a comunidade. Realizadas em dupla ou em trio, por meio delas se registrava em um formulário os

problemas e necessidades das pessoas¹¹. As questões às quais cabiam somente orientação, como, por exemplo, que órgão da municipalidade procurar para resolver questões corriqueiras, e telefones ou endereços de instituições e situações afins, eram resolvidas de imediato pelas mulheres. Por sua vez, quando o problema requeria o acesso a um serviço ou bem ele era encaminhado para a equipe técnica para que direcionassem a demanda para o órgão ou instituição competente. Este último processo, muitas vezes, necessitava da mediação ou intervenção do gestor municipal.

O jornal mural foi uma forma de comunicação comunitária, produzido mensalmente pelas mulheres, no qual informavam sobre as atividades do projeto; por meio dele também eram repassadas notícias sobre o bairro e outras generalidades. Recebeu o nome de “jornal mural” porque eram colados em formato de mural no comércio local.

Retomando o tema sobre serem vistas como deladoras, as entrevistadas relataram que a estratégia mais efetiva foi a intervenção de uma das “mulheres da paz”, que aqui será chamada de Maria, que resolveu a situação reunindo as lideranças das “bocas de fumo” dos cinco bairros por elas atendidos para explicar-lhes do que tratava o projeto. Segundo a própria Maria:

Eles botaram as meninas para correr (...). Subi lá em cima [e disse] vem cá cambada de safado tá botando as mulheres pra correr porque? Não é assim que a banda toca não! Elas têm que trabalhar elas têm que trabalhar (...) aí eu fiz uma reunião, não foi? [neste momento houve confirmação das outras mulheres].

Fiz reunião com eles tudinhos, reuni todo mundo. Chamei cada gerente de boca de fumo e fiz uma reunião. Lá em B... (...) fui e chamei todo mundo, cada um da boca de fumo, porque eu sou

¹¹A escolha das famílias a serem visitadas se dava pelo critério de proximidade de suas casas, tendo que priorizar o atendimento às famílias que tivessem adolescentes e jovens em situação de “risco social”, ou seja, segundo as mulheres, eram os jovens ociosos, com dependência química, em conflito com a lei ou em cumprimento de medida socioeducativa.

do morro eu chamei e fiz uma reunião aí melhorou (MARIA, mulher da paz, relato feito durante o grupo focal realizado em janeiro de 2012).

Atitude aprovada por outra integrante do grupo que disse: *acho que se ela não tivesse tido essa atitude, acho que a gente tinha morrido* (mulher da paz, relato proferido durante o grupo focal realizado em janeiro de 2012).

Essa intervenção foi facilitada pela história de vida de Maria, e que lhe serviu como um capital para resolver a situação. Ela era egressa do sistema prisional, tendo sido encarcerada pela acusação de envolvimento com o tráfico de drogas local. Maria havia saído da prisão pouco antes de ingressar no projeto.

Ela tinha clareza de que sua trajetória e suas redes eram capitais importantes para lidar com as situações de insegurança que se apresentaram ao projeto, por isso os utilizou. Também tiveram consciência disso suas companheiras que se sentiram protegidas com a sua presença no projeto.

Conforme outra entrevistada se manifestou:

Olha, esse projeto aqui... aqui nesta comunidade, com o medo, né... com o medo, eu acho até que ele sobressaiu, entendeu? Porque eu acredito que o fato de ter uma “Mulher da Paz” que conhece bem o outro lado e que o projeto foi criado para combater ajudou muito porque se não fosse ela possivelmente a tragédia da Serra teria repetido aqui. Porque na Serra “Mulher da Paz” foi morta lá (...) (MULHER DA PAZ, 2011).

Maria se inscreveu na seleção indicada pelo líder comunitário de seu bairro que a ajudava após sua saída da prisão. Soube-se de sua história logo que foi selecionada, deliberando-se que essa condição não seria impeditiva de sua participação e tampouco seria problemática porque, além de possibilitar-lhe a oportunidade de reinserção social, ela também poderia representar uma referência positiva de mudança tanto para a

273

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) – Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

comunidade quanto para os jovens. E isso, de certo modo, aconteceu, pois uma das avaliações de suas companheiras sobre erros e acertos do projeto foi de que se havia errado na escolha de determinadas mulheres, mas que, com certeza, acertou-se na escolha de Maria.

Observamos isso no relato que segue:

A Maria foi muito importante neste projeto porque desde o começo ela já tinha uma vivência, uma experiência com os jovens que viviam na situação de risco social então por ela ter passado pelo que ela passou e superado e saído disso seria ótimo para ela tá mostrando pros jovens que é possível sair disso e socializar de novo eles, então ela foi muito importante (Relato proferido no grupo focal realizado em janeiro de 2012).

A história de Maria se constituiu, portanto, num capital importante para os propósitos do projeto, sobretudo por ela conhecer a rede de criminalidade local. Isso serviu de “proteção” às suas companheiras, e, especialmente, permitiu que ela não temesse os jovens que eram o foco prioritário do PRONASCI, ou seja, os jovens em conflito com a lei ou em cumprimento de medida socioeducativa, com quem efetivamente as “mulheres da paz” deveriam trabalhar, mas que algumas se recusavam a fazê-lo, ou foram por eles recusadas. O diálogo transcrito abaixo é bastante ilustrativo a esse respeito:

Pesquisadora: E você como “mulher da paz” você trabalhava com os meninos que vinham de medida [socioeducativa]? Ia na casa deles?

Maria: *Ahã* [SIM]

Pesquisadora: Como eles te recebiam?

Maria: Com medo... Porque a maioria aqui tem medo de mim, a maioria e me respeita onde que eu passo. [Eles dizem] oi Maria,

274

[eu respondo] oi ... falo vocês não tá rua não né mané?...Não, não, não, nós tão (sic) não. Eu falo pra casa agora e eles vão...

(Relato feito no grupo focal realizado em janeiro de 2012).

Mas, o que importou realmente foi o fato de que as redes que foram por ela constituídas no período em que trabalhava no tráfico local continuaram ativas sendo, inclusive, acionadas para resolver situações que se apresentaram ao seu trabalho de “mulher da paz”, conforme vimos no relato citado, e que é corroborado pelo que se segue:

Eu sei que foi errado igual uma vez. Teve um problema na minha área, e eu mandei para os órgãos competentes (...). Eu fui e encaminhei as famílias pra lá então aí eles custaram em vim aí eu tava vendo a hora do filho matar pai e do pai matar o filho. Ai não consegui, o que eu fiz, fui na fonte ali [risos] na boca de fumo conversei com os caras, os caras foram lá e conversou com ele aí pronto acabou (idem).

Atitude que mais uma vez não obteve a reprovação das outras mulheres, ao contrário, foi inclusive validada pela fala: *tá vendo como foi válido ela conhecer (...)?* (Relato feito no grupo focal realizado em janeiro de 2012).

Por sua vez, intimamente relacionado à questão de ser X-9, em Terra Vermelha foi conflituoso também o relacionamento – simbólico e objetivo – com a polícia, tendo em vista a aproximação entre o projeto e a polícia militar, promovida pelo gestor municipal e pela equipe técnica, para a facilitação da implantação do policiamento comunitário.

A relação entre ambos se dava por meio das visitas frequentes dos policiais à Casa PRONASCI – como ficou conhecida a sede das ações do programa na região –, das palestras promovidas para as mulheres, pela cessão do micro-ônibus da corporação para a realização dos passeios das mulheres etc.

275

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

Para o gestor municipal da política esse relacionamento foi importante porque,

dentro dessa concepção o executivo colocou partes para dialogar que não dialogavam, a polícia com a comunidade (...) dessa concepção eu acho que você já teve um avanço quer dizer, tanto das mulheres quanto dos jovens, entendeu?... que você aproximou algumas instituições que antes não se conversavam. Qual era a oportunidade de uma mulher almoçar com o coronel, qual era a oportunidade de uma mulher dessa visitar um quartel - quando não era levada pela polícia presa (risos)? Qual era oportunidade dessa mulher em andar num ônibus [ônibus da instituição policial], você tá entendendo? (...) a própria polícia tem esse anseio de, então a aproximação das mulheres da paz... o projeto a aproximou da instituição... (Gestor municipal do projeto).

No entanto, essa foi uma relação ambígua que trouxe duas consequências. Uma positiva, pois promoveu a aproximação entre a instituição e as mulheres, conforme depreendemos do relato acima. E outra negativa, já que essa aproximação agravava a questão sobre a suspeita das mulheres serem X-9.

Neste aspecto, ressaltamos a fala de uma de nossas entrevistas que avaliou que essa aproximação foi um dos principais problemas do projeto. Segunda ela:

Tinha que melhorar também da gente não ter saído com aquele monte de polícia (risos). Sair com as polícias que a gente saía, com aqueles carrinhos da polícia... porque a gente saía com aquele carro da polícia... o micro-ônibus que o povo achava que polícia vinha pegar a gente ...a gente tinha alguma ligação com ela... acho que pegou mal pra gente (Mulher da paz, 2011).

Por este relato percebemos o quanto as experiências individuais influenciam na avaliação de uma ação ou política, pois seu julgamento passará obrigatoriamente pelas representações que informam a prática dos indivíduos, por isso verificamos visões distintas em torno do mesmo tema. No caso do Projeto “Mulheres da Paz” em Terra Vermelha, o gestor apontava a relação do projeto com a polícia como positiva, partindo de sua posição de operador empenhado em atender um objetivo que lhe é dado por sua função. Ao passo que a “mulher da paz” se posicionava de forma cautelosa informada pelos referenciais de comunidade e das experiências anteriores, que nem sempre são positivas.

Esse dado ajudou a comprovar nossa hipótese de que é necessário levar em consideração, para a elaboração de uma política pública, os padrões culturais vigentes no local onde será implantada, pois estes interferem em sua implementação e resultados.

A associação com a polícia foi uma questão tão importante na experiência do projeto de Terra Vermelha, que interferiu inclusive na aproximação das mulheres com os jovens do PROTEJO, dificultando, como indicou uma das entrevistadas, a relação entre as mulheres e os jovens.

A desconfiança acerca dessa nova relação com a polícia foi uma questão relevante para os beneficiários das ações do PRONASCI, e a aproximação com ela na maioria das vezes não foi bem vista, especialmente pelos jovens, que se mostraram muito resistentes ao estabelecimento dessa interação.

Para a equipe de operadores, a relação com os policiais era vista como necessária, inclusive para a implantação do policiamento comunitário, sendo, portanto, fomentada por meio de interações diversas, conforme já apontado. Contudo, não foi assim percebida pelos usuários dos projetos, especialmente porque em Terra Vermelha, ao contrário do que estava previsto nas formulações do PRONASCI, não houve o que se chamava na concepção do PRONASCI de “pacificação do território”, que consistia na prisão de criminosos e no restabelecimento da sensação de segurança na região como uma preparação prévia para as ações preventivas que adviriam com a implantação dos projetos sociais.

Os projetos se instalaram antes que a polícia passasse a atuar de forma preventiva no território, e antes que sua imagem fosse modificada em face da comunidade passando a ser vista como parceira. Desse modo, não estava instituído naquela localidade o contexto propício para que a proposta do policiamento comunitário se efetivasse, continuando, portanto, a associação entre a polícia e a comunidade afetada pela representação de que esta era uma instituição violenta, autoritária e discriminadora.

Entretanto, mesmo com essas ambiguidades permeando a articulação da polícia com os projetos do PRONASCI, junto à maioria das “mulheres da paz” houve uma positivação da imagem da instituição policial possibilitada pelas ações conjuntas. A partir dessas ações as mulheres passaram a aprovar a presença da polícia no território, relatando por diversas vezes as coisas positivas resultantes dessa nova relação, indicando a aproximação e o aumento do número de policiais na comunidade.

Por outro lado, uma característica importante do projeto foi o fato de que as atividades socioassistenciais que foram desenvolvidas deram-lhe o tom em Terra Vermelha, e fizeram com que ele fosse visto como um projeto assistencialista, em detrimento de seu caráter de ação de segurança pública. Essa questão decorreu da necessidade de ele desvencilhar-se da imagem de ser um projeto de polícia para que tivesse prosseguimento, embora fosse uma ação de prevenção da violência.

Com efeito, o projeto não conseguiu empreender ações efetivas com este escopo, como, por exemplo, debates comunitários sobre os temas da violência e cultura de paz, parcerias com a escola para tratar da violência escolar e da socialização das crianças, a proposição de uma vigilância comunitária etc. Bem como não conseguiu promover com as famílias ou outras instituições, estratégias para proporcionar a saída e/ou a proteção de jovens desejosos de abandonar a criminalidade.

Disso é esclarecedor o relato de uma das “mulheres da paz” entrevistadas quando foi perguntada sobre a eficácia do projeto como uma ação de segurança pública. Ela foi enfática em sua resposta dizendo:

Na segurança pública?! Não. Porque não mudou. Nada. Nós
tivemos 17 mortes em uma semana de jovens, de menor (...)

278

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz”
de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

todo mundo assustado com a quantidade de jovens que nós estamos perdendo então se ele tivesse válido (...) então se tivesse valido de alguma coisa!! Ficou meio que abandonado. (Mulher da paz, 2011).

A despeito de seus objetivos, no tocante ao atendimento aos jovens, a ação das “mulheres da paz” se reduziu ao encaminhamento ao PROTEJO, o que foi uma importante lacuna em relação aos propósitos mais amplos do projeto.

Neste ponto, adentramos no segundo aspecto que caracterizou o desenvolvimento da ação na região de Terra Vermelha, ou seja, a falta de articulação entre o “Mulheres da Paz” e o PROTEJO.

Lá a implantação dos projetos não se deu de forma sincronizada, conforme previsto em sua elaboração, isto é, pela ordem formal o Projeto “Mulheres da Paz” começaria o trabalho capacitando as mulheres no curso Promotoras Legais Populares, a partir do qual elas se tornariam aptas a se aproximarem dos jovens e encaminhá-los aos projetos sociais existentes na comunidade, especialmente o PROTEJO. Este último começaria suas atividades de forma articulada com as ações das “mulheres da paz”, quando as mulheres passariam a acompanhar todo o percurso social e formativo dos jovens, orientando suas ações.

Esse foi o desenho institucional da política, que na prática recebeu uma execução diferenciada, de acordo com o contexto local em que foi implantado, corroborando nossa premissa de análise de que é preciso ponderar sobre a interferência da cultura na implementação e desenvolvimento de uma política pública.

O objetivo de ambos os projetos era restabelecer ou fortalecer os laços sociais dos jovens promovendo mudanças, quando necessário, em sua relação familiar e/ou comunitária, por isso compuseram o eixo “Integração do Jovem e da Família”, do PRONASCI. No entanto, essa tarefa foi muito problemática junto àqueles considerados o público-alvo prioritário do PROTEJO, ou seja, os jovens em risco social.

Segundo as mulheres, houve grande dificuldade de trabalhar com esses jovens por causa da resistência que eles tinham às suas abordagens, segundo relataram:

279

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

“quando a gente chegava eles deixavam a gente lá e deixava só o responsável por eles, eles não davam muita atenção, não”. Ou a firme recusa a suas intervenções:

A gente tinha uma demanda também de ir resgatar aqueles jovens em conflito com a lei, não foi?! Que tinha da Dr^a F... (...) E uma situação que eu passei ... Eu fui na casa de um adolescente mais a S. [outra mulher da paz] procurar aí não encontramos ninguém... Aí no outro dia a gente encontrou o jovem só que aí ele não deu assim atenção, ele foi grosso... Mandou a gente vazar da rua (risos)... Aí eu fiquei assim naquele dia deu vontade de desistir... (Mulher da paz do bairro João Goulart, 2011).

Conseqüentemente, também permeou na relação entre o “Mulheres da Paz” e o PROTEJO, em Terra Vermelha, a recusa de algumas mulheres em trabalharem com os jovens “verdadeiramente” foco do PRONASCI, ou seja, os jovens em conflito com a lei ou em cumprimento de medida socioeducativa – encaminhados pelo Juizado da Infância e Juventude de Vila Velha, e que ficaram conhecidos como “os meninos da Dr^a Fabiana¹²” – em razão do medo que eles lhes causavam. O relato de uma operadora da equipe técnica do projeto Mulheres da Paz é muito esclarecedor a esse respeito.

No início quando veio a lista do Ministério (sic) da Infância e Juventude... da Vara que foi para a equipe passar para as mulheres da paz esses meninos para ser convidados para vir pro projeto teve resistência de muitas das mulheres, muitas mulheres se recusaram porque já sabiam, já conheciam, já sabia quem era o menino. Ah! não vou me aproximar porque eu conheço que são perigosos, não vão aceitar, vou colocar minha família em

¹² Juíza titular da Vara da Infância e Juventude de Vila Velha, muito conhecida pela sua severidade (nome fictício).

risco, elas se recusaram. Depois de muita conversa algumas chegaram ir outras eu tive que fazer a visita, eu que tive que convidar porque elas não conseguiram... Não tiveram coragem (Operadora da equipe do projeto Mulheres da Paz).

Assim, o medo das mulheres contribuiu para que o PROTEJO não atendesse efetivamente aos jovens que eram o seu público-alvo nas diretrizes do programa, pois a resistência das mulheres em trabalhar com esses *meninos*, ou o receio com que os abordavam, refletiam as dificuldades e os limites que os projetos sociais têm em atender a esse público. Embora algumas mulheres tivessem enfrentado a situação e buscassem a inserção desses jovens no projeto, deixavam entrever a descrença no êxito do trabalho junto a eles, por serem considerados como jovens sem controles ou supervisão familiar.

De par com as resistências e recusas ocorreu também que as ações das mulheres se orientaram também para outros objetivos, como, por exemplo, as ações socioassistenciais. Por isso, quando o projeto dos jovens começou teve de ajustar-se às outras tarefas que as mulheres já estavam desenvolvendo, sem receber a prioridade que as diretrizes do Projeto “Mulheres da Paz” lhe conferia.

A constatação desse distanciamento foi um paradoxo, pois desde o início das ações do PRONASCI na região as mulheres criaram grande expectativa para a implantação do PROTEJO, era um desejo delas ter uma relação próxima com os jovens. Além disso, uma das principais reivindicações das “mulheres da paz” em particular, e da comunidade em geral, era a implantação de projetos sociais para Terra Vermelha, especialmente para as crianças e adolescentes, pois os projetos eram vistos como uma estratégia essencial de prevenção à violência e criminalidade, sendo isso ressaltado constantemente.

Com efeito, entrou no PROTEJO um grande número de jovens que não era o seu público prioritário – embora esses também fossem mercedores de políticas públicas –, pelo fato de se adequarem mais facilmente aos controles e normas impostos pelo projeto. Diferentemente daqueles reconhecidos pelas mulheres como os que *mais precisavam*.

281

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) –
Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

O PROTEJO começou sob a coordenação da equipe técnica do Projeto “Mulheres da Paz”, que cadastrou e selecionou os jovens até a entrada da equipe específica para o projeto dos jovens, esta última composta de uma coordenadora e três educadores sociais. A partir de então as “mulheres da paz” passaram somente a realizar a busca dos jovens faltosos ou evadidos.

A formação da equipe do PROTEJO coincidiu com o término do contrato e saída da equipe técnica do “Mulheres da Paz”; este fato gerou dificuldades para a dinâmica do projeto “Mulheres da Paz”, pois o protagonismo e autonomia das mulheres não foram a tônica do projeto em Terra Vermelha. Ressalvadas as mulheres mais engajadas, que já tinham experiência anterior em atividades comunitárias, a maioria dependia da coordenação e orientações repassadas pela equipe multidisciplinar para desenvolver suas ações. Era a equipe técnica que mantinha o pleno funcionamento e a coesão do projeto, portanto, sem ela para coordená-las ocorreu o afastamento gradativo das mulheres de suas atividades.

Toda essa situação contribuiu com a falta de identificação entre os projetos e para o distanciamento das mulheres com os jovens do PROTEJO, fazendo com que algumas delas se abstivessem da responsabilidade de acompanhá-los em seu percurso no projeto.

Assim, observou-se o quanto os objetivos das “mulheres da paz” de Terra Vermelha se afastaram dos objetivos formais delineados pelo PRONASCI ao priorizar outras ações que o projeto desenvolveu na região. A maioria das “mulheres da paz” dedicou maior atenção às outras questões que apareceram nas visitas domiciliares ocorrendo, inclusive, que apenas quatro delas afirmassem nas entrevistas que o objetivo de sua ação era os jovens PROTEJO, e que se preocupavam com o desenvolvimento do projeto dos jovens.

A articulação entre o projeto “Mulheres da Paz” e o PROTEJO foi afetada pelo distanciamento entre ambos, e por alguns equívocos ocorridos na relação entre a coordenadora do PROTEJO e as “mulheres da paz”. No entanto, apesar das críticas, as mulheres elogiaram muito o trabalho realizado com os jovens que permaneceram no projeto, indicando os progressos conseguidos com eles. No espaço do grupo focal e nas

282

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) – Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

entrevistas as mulheres citaram casos nos quais o PROTEJO foi importante para o resgate, proteção e valorização dos jovens sendo em sua avaliação um projeto importante, e ressaltando, nesse aspecto, a competência de sua coordenadora.

Relataram casos de jovens e adolescentes que depois de terem participado do PROTEJO voltaram a estudar ou começaram a trabalhar, influenciados pelos novos valores repassados no projeto. Contudo, as informações sempre foram de “ouvir dizer” sem um acompanhamento sistemático do percurso desses jovens, conforme determinavam as diretrizes de ambas as ações. Por isso, não sabiam como haviam ficado os *meninos* depois de saírem do projeto, embora o avaliassem positivamente.

O PROTEJO selecionou cem jovens chegando ao final com sessenta e quatro, em sua maioria *meninas*. Nele foram promovidas oficinas com atividades diárias nos turnos matutino e vespertino.

Aplicamos junto aos jovens um questionário¹³ para verificar a sua percepção sobre as ações do programa na região, no qual havia uma questão sobre se eles conheciam a “mulher da paz” que atuava em seu bairro, esta pergunta revelou que 54% dos jovens não as conheciam¹⁴.

Neste aspecto, ponderamos as dificuldades dos projetos em atender ao objetivo institucional de ambas as ações, ou seja, de que os jovens PROTEJO fossem os portadores da filosofia da cultura da paz repassada pelas “mulheres da paz”, decorrentes da falta de interação necessária para que isso acontecesse.

As mulheres também reclamaram deste distanciamento, pois pretendiam desenvolver em Terra Vermelha as articulações que, de acordo com elas, viam na experiência do Projeto “Mulheres da Paz” de Serra¹⁵, isto é, de trabalhos e atividades conjuntas entre os jovens PROTEJO e as “mulheres da paz”.

¹³ Frequentavam o Protejo à época da pesquisa 64 jovens, foram aplicados 45 questionários dos quais foram respondidos trinta e nove (39).

¹⁴ A questão analisada se referia à pergunta sobre se eles conheciam a Mulher da Paz que atendia seu bairro e qual era o nome dela, à qual 13 jovens responderam conhecer as mulheres, mas 01 disse não saber o seu nome. Os que responderam não sabê-lo foram 21 jovens e 05 não responderam. Considere-se também o fato de que 02 dos respondentes eram filhos de mulheres da paz e outros 02 sobrinhos.

¹⁵ A Serra foi um dos quatro municípios da região da Grande Vitória que implantou os projetos do PRONASCI.

Segundo uma das interlocutoras:

A gente simplesmente ficou à margem do PROTEJO... não teve assim... uma interação total da Mulheres da Paz que nem na Serra. Parece que foi muito bom as “mulheres da paz” e o PROTEJO, entendeu? Muito bom mesmo. Aqui não teve... Aqui, eu acredito que a competência da P. (...) P. era muito competente e ela fazia tudo sozinha, entendeu. E eu acho assim ela não precisou das “mulheres da paz” e nós ficamos à margem. (...) Nós fomos várias vezes na Casa [PRONASCI], entendeu? Mas a gente ficava só... A gente ficava só na casa. Na verdade, era como se a gente fosse visitante (Mulher da paz do bairro Residencial Jabaeté, 2011).

As circunstâncias em que as “mulheres da paz” estiveram mais próximas dos jovens foram nos eventos e festas promovidas pelo PROTEJO, dos quais elas participaram como convidadas. A oportunidade de interação na qual se esperava a presença das “mulheres da paz” foi a cerimônia de formatura dos jovens, onde ficou evidente o distanciamento entre os projetos pela ausência da maioria das “mulheres da paz”.

Nesse contexto, verificamos que na execução do projeto “Mulheres da Paz”, em Terra Vermelha, diferentemente do que estabelecia o PRONASCI, suas ações não foram prioritariamente orientadas para o atendimento dos jovens PROTEJO, ao contrário, deles se afastaram notoriamente, perdendo sua identificação com o objetivo de acompanhá-los em seu percurso social formativo. Do mesmo modo, o PROTEJO não se viu relacionado ao Projeto “Mulheres da Paz”, desenvolvendo suas atividades de modo independente às ações das “mulheres da paz”, o que acarretou, no fim, num completo distanciamento dos projetos, contrariando as diretrizes formais expostas nas leis que os instituíram.

Em Terra Vermelha, o projeto atingiu os objetivos que foram colocados pelo próprio grupo como prioritários, dentre os quais: I) a orientação sobre direitos para que as pessoas acessassem sua cidadania; II) a visitação às famílias para conversar com parentes dos jovens para conhecer melhor a situação de cada um deles e; III) junto a equipe multidisciplinar o encaminhamento das principais demandas assistenciais encontradas nas visitas domiciliares.

Em termos formais, o projeto atendeu ao objetivo de capacitar as mulheres da comunidade e, a despeito das limitações decorrentes dessa metodologia, conseguiu promover nas mulheres um crescimento individual ao possibilitar-lhes novas experiências no campo teórico e prático. Por sua vez, o objetivo de torná-las lideranças comunitárias foi parcialmente atendido, na medida em que nem todas as mulheres adquiriram a identificação com a proposta para dar continuidade às ações do projeto após o seu encerramento formal.

Por meio da análise das ações desenvolvidas pelo Projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha, vimos que o contexto sociocultural interfere, indubitavelmente, na execução de uma política, dando-lhe aspectos e objetivos específicos em virtude das experiências e práticas dos agentes envolvidos na sua execução. Neste estudo foi possível compreender que, a despeito dos limites e objetivos institucionalizados por uma política, os sujeitos envolvidos no seu desenvolvimento são orientados por suas representações do mundo social, e, por isso, empreendem na realização de suas ações, estratégias próprias para atingir os fins que são moldados por essas representações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa a intercessão entre a antropologia e os temas da segurança pública teve lugar privilegiado, corroborando a tese de que a “Antropologia tem contribuído para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, enfocando a temática da segurança pública e direitos humanos” (MIRANDA *et al*, 2007). Uma vez suplantadas as dificuldades epistemológicas, ela constitui-se num rico experimento científico.

Registramos aqui a lacuna do trabalho em não abordar a avaliação da comunidade sobre a eficácia do projeto. Entretanto, ressaltamos que não foi nosso intento examinar os resultados do projeto por uma perspectiva mais ampla, mas, sim, com uma proposta de escopo micro, verificar seus impactos no grupo social diretamente implicado na política. Assim, deixamos espaço para trabalhos futuros que desejem conosco construir um diálogo profícuo acerca da temática.

Em suma, o projeto “Mulheres da Paz” avançou ao possibilitar a participação da sociedade civil na discussão da política, cujo mérito merece ser sublinhado quando o comparamos a outras políticas públicas, principalmente, no campo da segurança. E, mais importante, por abrir um espaço às intervenções femininas num campo dominado pela perspectiva masculina (STROZEMBERG, 2009; SENTO-SÉ, 2009). Conseqüentemente, ele foi uma importante iniciativa para a implementação de políticas com recorte de gênero e orientada para as mulheres, sendo interessante na sua proposta o reconhecimento da mulher como um sujeito social relevante, como formuladoras e beneficiárias de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Segurança Pública - Outros olhares, novas possibilidades** / editado por Aparecida Gonçalves, Ane Teixeira da Cruz; organização de João Trajano Sento-Sé - Brasília: SPM, 2009. SENTO-SÉ, João Trajano (org.).

_____. Ministério da Justiça. Projeto Segurança Pública para o Brasil. Brasília, 2003.

_____. Ministério da Justiça. 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. Portal do Ministério da Justiça, acesso em 28/abr/2012.

CARDOSO, Ciro Flamarion. **Uma opinião sobre as representações sociais**. In: Representações: contribuições a um debate transdisciplinar/ Ciro Flamarion Cardoso. Jurandir Malerba (orgs.). Campinas, São Paulo: Papyrus, 2000.

CHARTIER, R. **A História Cultural: entre práticas e representações**. 2ª ed. Coleção Memória e Sociedade. DIFEL. Rio de Janeiro. 1985.

286

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) – Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

COSTA, Heloniza O. G. **Intervenção Multissetorial no Combate à Violência**. Documento Word. s/d. Disponível em: www.abendf.com.br/CD/.../heloniza_oliveira_concalves_costa.doc. Acesso em 09/abr/2012.

DURHAM, Eunice R. **A pesquisa antropológica com populações urbanas: problemas e perspectivas**. In: CARDOSO, R. (org.). *A aventura antropológica: teoria e prática*. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 4ª ed. 2004.

FREIRE, MOEMA D. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. AURORA, ano III, número 5, p. 49 - 58 – dez. São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>. Acesso em 09 abr. 2012.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança Pública e Cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI**, 2010. Disponível em: http://br.boell.org/downloads/PRONASCI_Seguranlica_e_cidadania_%282%29.pdf. Acesso em 25 mar. 2012.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das Revoluções Científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 3ª. Perspectiva. São Paulo. 2003.

LOPES, E. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Contraponto. Rio de Janeiro. 2009.

MIRANDA, Ana Paula M; OLIVEIRA, Marcella B.; PAES, Vivian F. **Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial**. In: *Cadernos de Antropologia Social*, nº. 25, p. 51-70, 2007.

PINHEIRO, A.C.O; LAGE, Lana. **Políticas públicas de segurança: uma análise do Projeto Mulheres da Paz de Terra Vermelha - Vila Velha (ES)**. 2016. *Revista de História Agora*, UFES. Vitória (no prelo).

SOARES, Luis Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: históricos, dilemas e desafios**. *Estudos Avançados - USP. Dossiê Crime Organizado*, v. 21, n. 61, p. 77-97, São Paulo. 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STROZEMBERG, Pedro. **Realidades inventadas. Novos diálogos de Segurança pública. Pp. 73-87** - In: *s Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Segurança Pública – Outros olhares, novas possibilidades /*

287

Políticas públicas de segurança: uma análise do projeto “Mulheres da Paz” de Terra Vermelha – Vila Velha (ES) – Ana Carla de Oliveira Pinheiro; Lana Lage – p. 257-288

editado por Aparecida Gonçalves, Ane Teixeira da Cruz; organização de João Trajano Sento-Sé - Brasília: SPM, 2009.

TEIXEIRA, Analba Brasão. **As políticas de segurança e a violência contra as mulheres**: a luta por visibilidade, direitos e reconhecimento da diversidade. Cadernos Temáticos da Conferência de Segurança. Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Ano1. Nº 9. Ministério da Justiça. 2009.

VELHO, G. **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. 8ª. Ed. Editora Zahar. Rio de Janeiro. 2008.

Notícias e reportagens

Resolução determina fim dos autos de resistência em registros policiais. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/resolucao-determina-fim-dos-autos-de-resistencia-em-registros-policiais>. Acesso em 31/mar/2016.