

# Políticas sociais, participação comunitária e a desprofissionalização do *care*\*

Bila Sorj\*\*

## Resumo

Este artigo se propõe a examinar o sentido que o trabalho comunitário adquire no contexto de mudanças do modelo de políticas sociais, no modo de governar, ocorridas no Brasil sobretudo a partir de 2000. Atribuindo às comunidades, i.e., às mulheres, o papel ativo de co-responsáveis pelo desenvolvimento e bem-estar social local, examina-se o programa Mulheres da Paz, no Rio de Janeiro, implantado nas favelas da cidade como alternativa às formas de enfrentamento da violência urbana historicamente praticadas no país. Analisa-se a incidência da ação do Estado na desprofissionalização do trabalho de cuidado das mulheres junto aos jovens “em situação de risco”. Conclui-se que os novos modos de governar não são processos lineares, mas complexos e ambivalentes, envolvendo constantes disputas entre gestores, operadoras e o público alvo sobre os objetivos, conteúdos e significados dessa política social.

**Palavras-chave:** *Care*, Gênero, Políticas Sociais.

---

\* Recebido para publicação em 17 de novembro de 2015, aceito em 2 de dezembro de 2015.

\*\* Professora do Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. bilasorj@ifcs.ufrj.br

As últimas décadas viram surgir uma extensa literatura sobre neoliberalismo e políticas sociais que se dedicam a analisar a adoção de mecanismos de mercado e modelos empresariais para reestruturar o Estado e de novos modos de governo e subjetivação. Em nível macroeconômico, como mostram Evans e Sewell Jr. (2013), as transformações foram muito abrangentes e incidiram globalmente, embora em ritmos e intensidades variadas. Nos países capitalistas avançados, já em 1970 começa-se a reformar os estados reguladores – privatizando empresas estatais, flexibilizando os controles de capital, desregulamentando mercados e, de forma mais seletiva, reduzindo garantias de bem-estar. Na grande maioria dos países em desenvolvimento, nas décadas seguintes, alteram-se elementos importantes das estratégias nacionalistas de desenvolvimento, abrindo as fronteiras aos fluxos globais de capital e de bens. Para além da dimensão econômica, muitos autores consideram que essas mudanças sinalizam o surgimento de uma nova “arte de governar” e, assim, procuram interpretá-la como uma espécie de “racionalidade”, vinculada a uma forma específica de governo e de produção de subjetividades (Ferguson, 2009).

O Brasil não seguiu à risca os preceitos do paradigma neoliberal. Alguns traços distintivos o particularizam e apontam para a emergência de um novo experimento de “desenvolvimento social”, sobretudo a partir dos anos 2000. Entre outras políticas que caminham nessa direção, estão a expansão do sistema de seguridade e os programas de transferência de renda para os pobres (Kerstenetzky, 2010). Argumenta-se que os governos brasileiros institucionalizaram um regime político híbrido, um tipo de “neodesenvolvimentismo liberal” que combinou políticas liberais de privatização, liberalização e desregulação com o fortalecimento do pleno emprego e a expansão de políticas sociais (Ban, 2012).

Do ponto de vista das políticas sociais, considera-se que as mudanças também foram significativas. Nomeado de diferentes maneiras, *pós-Consenso de Washington* (Fine et al., 2001), *cidadão-consumidor* (Schild, 2007) ou *investimento social* (Jenson, 2009), o

novo paradigma de políticas sociais caracteriza-se, sobretudo, por operar uma redistribuição das responsabilidades pelo bem-estar dos cidadãos entre Estado, mercado, comunidades e os próprios cidadãos individualmente.

Este artigo se propõe a examinar mudanças na arquitetura das políticas sociais, no modo de governar, ocorridas nesse período no Brasil. Ainda que este debate não permita conclusões sobre a ocorrência de redução ou expansão dos investimentos do Estado no social, certamente pode contribuir para a discussão sobre a qualidade do bem-estar social que proporciona. Pretendemos argumentar que as mudanças nos modos de governar não são processos lineares, mas complexos e ambivalentes, e envolvem constantes disputas entre gestores, operadores e o público alvo sobre os objetivos, conteúdos e significados das políticas sociais.

O foco da análise é o Programa Mulheres da Paz (MP) que teve como objetivo capacitar mulheres das comunidades para atuarem na prevenção da violência nas favelas no Rio de Janeiro entre 2008 e 2013, quando encerrou suas atividades. O Programa Mulheres da Paz foi criado pelo Ministério da Justiça e implementado em 21 comunidades/favelas, em 2008, abrangendo 2.200 mulheres (Sorj e Gomes, 2011). Visava à capacitação de mulheres da comunidade/favela para atuarem na prevenção e no enfrentamento da violência local, especialmente a que atinge jovens e mulheres. O fulcro da atividade das mulheres no programa era identificar jovens entre 15 e 25 anos em “situação de risco” e encaminhá-los ao programa Protejo (Proteção dos Jovens em Território Vulnerável), que prevê capacitação profissional de jovens. As mulheres tinham que cumprir 12 horas de trabalho por semana e recebiam uma bolsa-auxílio mensal de R\$190,00. Os jovens selecionados para os cursos recebiam uma bolsa mensal de R\$100,00.<sup>1</sup>

Ambos os projetos, Mulheres da Paz e o Protejo, foram apresentados como alternativa às formas de enfrentamento da

---

<sup>1</sup> O salário mínimo mensal em 2010 era de R\$510,00.

violência urbana historicamente praticadas no país. Diante do histórico de fracassos no controle da criminalidade e da violência pela via das políticas tradicionais, predominantemente repressivas, essa proposta teve como referência os princípios dos direitos humanos e definiu a sua orientação como aquela que “prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública” (Ministério da Justiça, 2010). Novas noções de governo perpassam a proposta, sobretudo a consideração de que a participação da comunidade nas políticas públicas é um meio indispensável para torná-las mais efetivas.

Com base em pesquisa etnográfica e entrevistas propõe-se discutir, na primeira parte do artigo, as práticas discursivas que legitimam o descentramento dos programas sociais do âmbito exclusivo do Estado e a transferência de muitas das suas funções às mulheres das comunidades pobres que passam a atuar como cuidadoras da paz social local; na segunda parte, analisa-se em que consiste o trabalho de cuidado realizado pelas participantes desse programa social; na terceira parte, examinam-se as práticas de trabalho comunitário, focalizando o processo de desprofissionalização e informalização da atividade do cuidado e conclui-se com algumas considerações finais.

## Parte I – A participação comunitária como suporte de políticas sociais

A noção de “participação comunitária” entrou em voga nos discursos políticos recentes, ativando demandas de fortalecimento de laços comunitários, reconstrução do capital social e elaboração de propostas inovadoras para o atendimento das necessidades da população. Se até poucos anos atrás entendia-se por participação comunitária movimentos de protesto e de defesa de direitos sociais, mais recentemente, essa noção ganhou um novo significado que se refere à integração de moradores de bairros pobres em projetos que visam o desenvolvimento social de suas localidades.

A reformulação e os novos significados que assume a participação popular é o resultado de um complexo processo que fez convergir os discursos de atores institucionais bastante diferenciados. O mais destacado deles é, sem dúvida, o Banco Mundial pelo papel que desempenha na elaboração discursiva e na imposição política da nova arquitetura que as políticas sociais passaram a assumir. Após diagnosticar que o Estado e o mercado não poderiam ou não deveriam garantir sozinhos o bem-estar das pessoas, passou a recomendar o envolvimento da sociedade civil nos projetos de desenvolvimento. Atribuindo o fracasso de muitos projetos de desenvolvimento à inépcia das burocracias estatais e ao desconhecimento das necessidades específicas das populações locais, o Banco Mundial abraça entusiasticamente a ideia de que a cultura e as redes sociais locais deveriam ser levadas em conta nos programas sociais (Rao; Walton, 2004).

As Organizações Não-Governamentais (ONGs), por diferentes razões, passaram a assumir, em décadas recentes, o papel de principais suportes das políticas sociais locais. Adeptas de um ideário democrático, que valoriza a descentralização política, a “participação de base” e o “empoderamento”, as ONGs percebem a participação nos novos programas sociais como uma oportunidade de ampliação da escala das intervenções que vinham desenvolvendo nas comunidades. A institucionalização do ativismo político no formato de ONG e a profissionalização da militância colocaram na ordem do dia a necessidade de obtenção de recursos para a sua sobrevivência. As ONGs se aproximam, então, da esfera governamental e passam a colaborar em projetos de desenvolvimento local (Landim, 1993).

Se a noção de participação comunitária pode dar a impressão de se tratar de um chamamento a todos os residentes das localidades, na realidade, ela tem um alvo muito preciso. Com inserção mais frágil no mercado de trabalho formal e engajamento mais intenso nos movimentos sociais e lutas por direitos nos bairros populares, o recrutamento para atuar nos programas sociais visa especificamente às mulheres (Robles, 2012; Georges e dos Santos, 2012). O peso da divisão sexual do trabalho e das

assimetrias de gênero atravessa esses projetos e é objeto de disputas e contestações como veremos adiante.

No caso específico do programa Mulheres da Paz, a ideia de mobilizar as mulheres da comunidade para atuarem no cuidado dos jovens “em situação de risco” se inspirou na legitimidade que a categoria “mãe” adquiriu nas organizações de mulheres que perderam seus filhos nos conflitos urbanos. A mais conhecida dessas organizações, as Mães de Acari, surgiu quando um grupo de mulheres deu início a uma longa luta pela localização dos corpos de seus filhos e filhas, assassinados de uma só vez pela polícia, em julho de 1990. Essas mulheres, e outros agrupamentos de familiares que buscam a condenação judicial de policiais que matam seus filhos, acionam a condição de mãe como elemento de autoridade moral, visando criar espaços de legitimidade e reconhecimento da luta política (Vianna e Farias, 2011; Araújo, 2007). A experiência de mobilização da categoria “mãe” na ação política fortaleceu a percepção social que associa mulheres, maternidade e não violência e inspirou a primeira nomeação do programa como “Mães da Paz”. Contudo, a presença de um forte movimento feminista no país, aliada à existência da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM), com um reconhecido viés feminista, contestou tal nomeação e sugeriu como alternativa o nome “Lideranças da Paz”, um substantivo neutro, que poderia incorporar homens também. Finalmente, depois de muitas negociações interministeriais, o nome que vingou foi “Mulheres da Paz”.

A crítica feminista, vocalizada pela Secretária de Políticas para as Mulheres, também contestou os objetivos do Programa MP elaborado pelo Ministério da Justiça e que contemplava apenas as ações das mulheres na prevenção do envolvimento de jovens com o tráfico de drogas. Contestado pelas feministas por reforçar normas tradicionais de gênero que associam as mulheres exclusivamente ao papel de mães e cuidadoras, o projeto incorporou em sua redação final novos objetivos voltados aos direitos das mulheres e manteve os objetivos originais relativos ao

acompanhamento dos jovens. Dessa forma, a redação do projeto contemplou dois tipos de atividades para as MP:

a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em Programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social (Brasil, 2013).

Ao longo de todo o período, o programa Mulheres da Paz conviveu com disputas e tensões entre o apelo aos atributos maternalistas, de cuidadoras dos jovens, e conceitos de valorização da autonomia e do autodesenvolvimento, o chamado empoderamento das mulheres.

## Parte II – O gênero do cuidado comunitário

As tensões entre os diferentes entendimentos do papel que as mulheres deveriam desenvolver no MP se fazem presentes já no primeiro edital de seleção das participantes, em 2008. Aqui não se mencionam os objetivos estabelecidos na lei relativos à “emancipação das mulheres” ou “enfrentamento da violência contra a mulher”. A função prevista para as participantes aparece como exclusivamente voltada ao cuidado dos jovens: “construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que envolvem jovens e adolescentes expostos à violência doméstica e urbana”, “colaborar na organização dos jovens”, “estar atenta para as necessidades dos jovens”, “transmitir aos jovens as possibilidades oferecidas pelos projetos sociais” (Fundação Darcy Ribeiro, 2010:13,15). As tarefas a serem desenvolvidas previam, especificamente, selecionar e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos, em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, egressos do sistema prisional ou cumprindo

medidas socioeducativas e encaminhá-los a cursos de formação em cidadania e qualificação profissional oferecidos pelo projeto Protejo.

Os critérios básicos de seleção das participantes contemplavam o local de residência (ser moradora do território escolhido), ter mais de 18 anos, ter cursado no mínimo até a 4ª série do Ensino Fundamental, ou comprovar capacidade de leitura e escrita, e ter renda familiar de, no máximo, dois salários mínimos. As provas de seleção consistiam de interpretação de texto e composição de uma redação sobre suas experiências em trabalhos comunitários. Segundo algumas mulheres, a prova foi bastante fácil e visava apenas aferir capacidade mínima de leitura e escrita das candidatas. Das mulheres selecionadas, a maioria participava pela primeira vez desse tipo de Programa e soube da seleção por meio de anúncios, cartazes e boca a boca. Muitas já eram lideranças em suas comunidades ou atuantes em associações de moradores, igrejas, escolas, ONGs ou com passagem por outros projetos sociais de base comunitária. É notável a importância das redes religiosas, especialmente as evangélicas, no recrutamento de candidatas. Segundo um levantamento feito com 237 Mulheres da Paz (que representavam 10% do total de beneficiárias), 48% declararam-se evangélicas (SEASDH, 2011). A sobrerrepresentação de evangélicas no MP reflete o vínculo religioso da então senadora pelo PT, Benedita da Silva, que estava no comando da Secretaria Estadual de Assistência Social e Desenvolvimento e Direitos Humanos, órgão responsável pela gestão do programa em nível estadual no Rio de Janeiro. A forte mobilização das mulheres evangélicas também indica que algumas redes sociais pré-existentes, devido à maior capacidade de mobilização de seus membros, tendem a ocupar os espaços destinados à chamada “participação comunitária”.

A primeira etapa de participação no programa envolveu a capacitação das mulheres em cursos que versavam sobre temas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e prevenção à drogadição. Os cursos ficaram a cargo de uma ONG feminista especializada em

capacitação. Segundo uma supervisora do programa, os cursos pretendiam que “a mulher se reconhecesse como pessoa participe da sua própria história e fazendo história”. Os cursos, ministrados por profissionais e professores ligados aos estudos de gênero ou à área de direitos humanos, articulavam aulas expositivas e dinâmicas de grupo. A consultoria feminista atribuía grande importância às dinâmicas de grupo, pois permitiam um modelo menos verticalizado de educação. As dinâmicas compunham-se de jogos que buscavam estabelecer conexões entre os conteúdos da aula, o cotidiano local e a biografia das mulheres. Nessas atividades, as mulheres eram incentivadas a construir narrativas do *self* em que emergiam como indivíduos “empoderados”, capazes de agência social e autotransformação.

Há uma grande concordância entre as mulheres entrevistadas de que o curso de capacitação ajudou a abrir horizontes mais amplos de conhecimentos, considerados úteis às atividades do Programa e à vida. Valorizavam sobretudo o conhecimento adquirido sobre a Lei Maria da Penha, que criminaliza a violência doméstica, e disseminavam essa informação na comunidade. Várias MP relatam terem sido vítimas de violência, experiência que puderam compartilhar nas oficinas de capacitação. Algumas delas tiveram a oportunidade de reconfigurar suas vidas, por meio do apoio das colegas, como separar-se dos parceiros agressores ou melhorar a relação conjugal. Os relatos dessas mudanças são, em geral, atribuídos a processos subjetivos de autotransformação. Depoimentos como: “foi ali que eu aprendi quem eu era”, “eu aprendi que homem não deve bater em mulher, que a mulher não deve ser submissa ao homem, que a mulher tem todos os direitos do homem (...). Eu não conseguia romper com isso. Eu não acreditava na minha capacidade. Esse Programa me deu forças para caminhar”. “Através do Mulheres da Paz eu aprendi a me defender, a acreditar que eu posso, que eu consigo”. Ao tomarem conhecimentos dos direitos e dos serviços disponíveis de atendimento à mulher, o acesso às instituições públicas tornou-se mais comum. Algumas das participantes recorreram, pela primeira

vez, às delegacias especializadas (DEAM), defensorias públicas e juizados, e tomaram providências acerca de divórcio, divisão de bens e pensão alimentícia para filhos. Enquanto divulgar a existência da Lei Maria da Penha foi considerada uma atividade bem-sucedida, a intervenção direta em situações de conflito entre casais foi reportada como algo muito delicado, que expunha as mulheres ao risco de constrangimentos e mesmo a agressões físicas.

A rotina das Mulheres da Paz em seus territórios consistia em 12 horas semanais de dedicação ao programa, distribuídas entre as atividades de formação (capacitações), atendimento aos jovens do protejo e atividades comunitárias. As mulheres receberam camiseta e boné, com logotipo do programa, para facilitar o reconhecimento do grupo pela comunidade e produzir uma identidade própria. Tratava-se de um bem valorizado pelo poder simbólico e prático que conferia: distinção, respeito, reconhecimento e facilidade na circulação pela comunidade e na abordagem dos jovens, de policiais e autoridades públicas.

Um conjunto de atividades realizadas pelas MP consistia em transmitir aos moradores os serviços sociais disponíveis à população, visitar instituições e organizações civis de suas comunidades e entorno, como unidades de saúde, asilos, escolas e instituições filantrópicas, com o objetivo de aprender sobre seu funcionamento, promover diagnósticos sobre vagas, conhecer os serviços oferecidos e encaminhar reivindicações; distribuir material informativo para prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e da dengue; demandar caçambas de lixo junto à Comlurb e campanhas comunitárias para o tratamento de resíduos; distribuir material informativo sobre a Lei Maria da Penha; apoiar idosos, necessitados e vítimas de enchentes e deslizamentos; colaborar na organização de eventos locais como os relativos à emissão de segunda via de documentos, orientação jurídica, medição de pressão, nível de glicose, massagem, apresentação de grupos musicais; encaminhamentos de moradores ao Conselho Tutelar, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de

Assistência Social (CREAS), escolas, programas de emprego no município, instituições para tratamento de dependência química, entre outros serviços.

A ocorrência dessas atividades variava entre os territórios, alguns promovendo muitas atividades e outros mais ociosos. Muitos fatores influenciavam o desempenho das mulheres: o engajamento e capacidade das equipes territoriais e das próprias beneficiárias para mobilizar redes e parcerias, idiosincrasias pessoais (carisma, capacidade de liderança), capital social prévio, grau de receptividade da comunidade, relação com poderes locais (tráfico de drogas, polícia), oferta local de serviços e equipamentos, condições de segurança, condições materiais de trabalho (espaços físicos, materiais de divulgação), entre outros.

As atividades públicas eram muito valorizadas e foram percebidas como favorecendo o aumento da autoestima, que significa concretamente “vencer a timidez”, “sentir-se útil”, “ver as coisas de outra forma”, ter a “mente aberta”, “conseguir se comunicar” e “ganhar respeito”. O sentimento de pertencimento e de identificação com o Programa Mulheres da Paz era constantemente reforçado por ocasião de eventos, festas, cerimônias, celebrações que, a partir de apresentações com intensa carga emocional, aclamavam as virtudes do trabalho das mulheres nas suas comunidades. Na cerimônia de lançamento de outro programa, Territórios de Paz e ato do Dia Nacional dos Homens pelo Fim da Violência contra a Mulher, no Complexo do Alemão, ocorrido em 04 de dezembro 2008, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, saudou as Mulheres da Paz em um tom que seria recorrente nos eventos:

Portanto, eu queria dizer para cada mulher, mães do Mulheres da Paz, queria dizer para cada jovem, que prestem atenção, porque vocês vão passar para a história como pessoas que ensinaram o Poder Público, que ensinaram o prefeito, o governador, o presidente da República, o delegado de polícia, que quem sabe cuidar corretamente do chão em que vocês moram são vocês. Nós apenas precisamos criar as condições para que vocês

possam ser a luz que este país precisa para melhorar a vida do povo pobre deste país (Brasil, 2008).

O enlevo que a participação de mulheres na qualidade de mães e cuidadoras da comunidade provocou foi notável. Ao longo do tempo, essa formulação foi se consolidando entre os governantes e autoridades dos escalões mais altos da administração pública ao passo que, entre os gestores em nível local, as normas de gênero do programa se constituíram em tema habitualmente debatido e fonte constante de tensão, como veremos adiante.

### Parte III – A desprofissionalização do cuidado dos jovens

A atividade principal do MP consistia no trabalho de “resgate dos jovens” em “situação de risco”. A construção simbólica dessa atividade, ao redor de valores associados ao feminino, suscita reflexões sobre o modo como o Estado, por meio das políticas sociais, contribui para manter ou reforçar normas tradicionais de gênero e desprofissionalizar o trabalho de cuidado.

A noção de “resgate” se funda na suposição que a experiência feminina, sobretudo a maternidade, confere credibilidade, autoridade moral e competências específicas para o desempenho dessa função. Esse pressuposto está na base da construção do programa e sua eficácia foi defendida por uma alta autoridade da Secretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos do Rio de Janeiro em um seminário de avaliação do Programa MP em 2011. Ressaltando a importância da categoria mãe para o resgate dos jovens, afirma que ninguém poderia fazer esse trabalho melhor do que elas, posto que só elas entravam na boca de fumo e puxavam a orelha do filho ou marido, dizendo “você não vai ficar aqui” e os traficantes pareciam entender isso.

A ótica que naturaliza e engrandece a autoridade moral das mulheres/mães sobre a população envolvida com o tráfico de drogas transparece de duas maneiras: na ausência de treinamento específico para instrumentalizar as participantes no

acompanhamento dos jovens e na invisibilização do trabalho emocional contido nessas tarefas.

No primeiro caso, a capacitação oferecida às MP, na verdade, se limitou a algumas aulas sobre “mediação de conflitos”, consideradas como suficientes para o bom desempenho no trabalho. Contudo, as participantes não se consideravam preparadas para interagir com os jovens. As Mulheres da Paz evangélicas relataram que tiveram que recorrer ao aprendizado adquirido na Igreja para lidar com os jovens e confirmam, com o seu depoimento, as análises sobre a autoridade moral que os evangélicos exercem junto aos traficantes (Teixeira, 2009). Segundo uma entrevistada:

eu também assim por ser evangélica eu já tenho assim muito mais tática de fazer esse trabalho porque nós evangélicos nos treinamos, nós estudamos na igreja como nós vamos abordar uma pessoa de droga, nós se dedicamos e também a gente tem a recepção, porque quando o usuário de drogas sabe que a pessoa é evangélica também eles obedece e isso, nós ouve né, então nós temos essa recepção de como nós vamos chegar a pessoa, de como nós vamos conversar, como nós vamos trazer a esperança.

No segundo caso, os relatos sobre o trabalho realizado revelam a importância do trabalho emocional (Hochschild, 2003). Paciência, calma, controle são mencionados como qualidades que as MP deveriam ter para interagir com os jovens, além de um fino trabalho de observação e interpretação de situações, atitudes e sentimentos. Segundo uma entrevistada,

Muitas coisas você pensa assim ‘ah, eu sei lidar, eu sei conversar’, e não é assim. Você tem que ter aquele jeito, saber chegar, não só com o jovem, mas também na família. Porque às vezes o problema não tá só no jovem, também tá ali na família, então, você tem que trabalhar no centro daquele problema todo, que é o jovem e a família.

Trabalhar aquela família ali pra você saber lidar com ele, o que fazer e saber que lado você vai, por onde você começa, pra você trabalhar os dois lados.

O Programa MP não detalhou para as mulheres o significado e a abrangência da expressão “jovens em situação de risco”, deixando para as participantes a elaboração de seus próprios critérios de classificação. Em geral, prevaleceu a perspectiva de que, potencialmente, todos os jovens da comunidade compartilham essa condição, posto que todos os moradores de comunidades são pobres, marginalizados e têm contato com a “cultura do tráfico”. Segundo uma entrevistada,

O projeto ele pede o jovem com mais vulnerabilidade. Porém o meu olhar era da seguinte forma: todos os jovens que estão dentro da comunidade estão vulneráveis. Mesmo que esteja numa família bem estruturada, esteja na escola, mas aí há um convívio social que vai fugir sempre daqueles padrões... Pros jovens, o divertimento é o álcool, às vezes fogem pra droga e tudo. Aí eu vi e por eu ver esse lado social dos jovens, eu achei que todos estão em vulnerabilidade.

A exceção a essa regra inclusiva ficava por conta dos jovens ligados às Igrejas Evangélicas, o que mais uma vez aponta para a importância da religião evangélica como vetor de normalização da vida social local (Machado, 1996). Os jovens evangélicos são vistos como mais protegidos das drogas, já que compartilham uma comunidade diferenciada dentro da favela que exerce forte controle sobre os comportamentos dos fiéis e consegue se contrapor à “cultura do tráfico”. A divisão entre “evangélicos” e os “outros” é muito frequente na apreciação das entrevistadas sobre os destinos juvenis nas favelas. De acordo com uma das mulheres:

O que a gente vê na comunidade assim, pra você se separar [da cultura do tráfico] você tem que ser radical. Se você for mais ou menos, você acaba fazendo parte do dia a

dia deles. É natural, ouvir um funk proibidão, porque faz parte da comunidade, então você mesmo na escola, você fica sabendo da coisa que acontece, você ficava sabendo da prática que acontecia na comunidade, você sabia quem era o xerife da comunidade. Então automaticamente, você acaba convivendo, é muito difícil. Então, ou você é radical, é um evangélico que segue a prática, ou você tá... todo mundo junto.

Casos exemplares de “resgate” são revelados com muita emoção nos eventos públicos, reuniões, publicações, mas o balanço feito pelas entrevistadas mostra que um número significativo de jovens deixou de comparecer aos cursos de profissionalização e abandonou o Protejo. As vantagens econômicas, o prestígio proporcionado pela participação no tráfico, a não garantia de emprego após a realização dos cursos e a ausência de assistência e acompanhamento psicológico foram frequentemente mencionados como obstáculos ao sucesso do Protejo. Uma entrevistada avalia esta dificuldade:

Muitos desistiram porque tem aquele jovem que é viciado. É difícil porque não tem um acompanhamento mínimo. Fica difícil aquele jovem que vive praticamente na rua ter aquele compromisso de dia e horário pra participar de um curso desses.

Ou ainda, “como você vai capacitar um jovem pra auxiliar de administração [curso de capacitação oferecido pelo SENAC], um jovem viciado? Que não tem acompanhamento psicológico, financeiro, nada”. A desistência do projeto pelos jovens tem um claro viés de gênero. Enquanto que para os homens a principal razão para o abandono do curso, segundo as MP, foi a inserção em algum trabalho remunerado, para as jovens mulheres, menos representadas no programa, a evasão seria provocada por gravidez.

Boa parte do processo de trabalho das mulheres no Protejo consistia em ações de apoio logístico às aulas e contenção e

controle do comportamento dos jovens: distribuir o lanche, controlar o uso de droga em sala de aula, mediar conflitos entre os alunos, participar dos passeios. Além disso, visitas domiciliares, com intuito de acompanhar os jovens e suas famílias (principalmente no caso de uso de drogas pelos adultos), atualizar o cadastro e identificar desistências compunham o rol de atividades prescritas no Programa.

Interpretadas pelas feministas, que exerciam funções de consultoras e gestoras, como atividades de “maternagem social”, que reforçam a divisão sexual do trabalho e as normas de gênero, essas tarefas receberam muitas críticas. Após passagem pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), onde conviveu com militantes e acadêmicas feministas, uma cientista social assume a Coordenação Estadual do Programa Mulheres da Paz no Rio de Janeiro com a expectativa de contribuir para a mudança da vida das mulheres “enquanto mulheres”. O depoimento que oferece ao livro que registra a memória do Programa Mulheres da Paz expressa o desconforto das feministas com o trabalho de cuidado que as mulheres realizavam:

Em visita ao território de Mesquita, após uma reunião com as Mulheres, foi servido um lanche. Enquanto eu comia com a equipe no território e com algumas das Mulheres, outras delas entravam na cozinha carregando grandes caixas cujo conteúdo, copos de sucos industrializados, era acomodado na geladeira. Outras ainda faziam grande quantidade de sanduíches. Estranhando aquele movimento, questionei à supervisora local o que estavam fazendo. A resposta me indignou: “Elas estão preparando o lanche dos jovens do Protejo”. Não serão os jovens capazes de fazer o seu próprio sanduíche?! Imediatamente sugeri a elas que aquela atividade passasse a ser responsabilidade de todos e de todas e que, a cada dia, dois ou três meninos ou meninas do Protejo fossem chamados para realizá-la, em conjunto com as mulheres. Elas ficaram espantadíssimas com a minha sugestão: parecia ser para elas “natural” que fosse das mulheres aquele trabalho. Minutos depois,

entretanto, elas concordavam entre si sobre como incluir os jovens naquela atividade (Rodrigues, 2011:62).

As implicações da diversidade institucional e da descentralização que rege o programa Mulheres da Paz são o alargamento do campo de possibilidades de definição e intervenção nos rumos do projeto por atores institucionais em diferentes níveis de autoridade da hierarquia do governo. Os embates sobre a interpretação correta do significado das noções de participação e empoderamento das mulheres por gestores locais concorrem para tornar a dinâmica e os resultados da política social mais indeterminados e imprevisíveis.

As participantes do programa também politizavam a noção de feminino associada ao cuidado, quando formulavam demandas laborais e educacionais. Reivindicavam a criação de políticas de inserção no emprego e cursos de capacitação profissional que abrissem novos horizontes ocupacionais à semelhança do Protejo, para o qual encaminhavam os jovens. Comparando com o tratamento que o programa oferece aos jovens, sentem-se marginalizadas pela ação pública. “A gente tem que estudar, para não ser apenas uma porta aberta para os outros”. “Para pagar as contas e ter direitos de cidadão, tem que ter emprego”. “Bolsa não é emprego” são apreciações recorrentemente evocadas.

A entrada massiva de mulheres no mercado de trabalho, o significativo aumento dos níveis de escolaridade e a diminuição da taxa de fertilidade fortaleceram as expectativas das mulheres de integração ao trabalho remunerado, sobretudo na última década, de expansão da oferta de emprego. A expectativa de emprego teve um forte impacto na disponibilidade das mulheres de cumprirem o horário de trabalho e na evasão do Programa. Uma entrevistada interpreta as razões da desistência do projeto por muitas mulheres da comunidade:

Olha a gente entende que foi diminuindo [o número de mulheres participantes] também porque muitas precisam de

trabalho, entendeu?! Então muitas saem pra trabalhar... que a bolsa que nós temos é uma bolsa, e não um emprego. É uma bolsa de formação, é uma ajuda, não é um vínculo empregatício. Então muitas necessitam trabalhar e aí elas foram se dispersando mesmo para o trabalho.

A desistência do projeto foi muito irregular entre as comunidades contempladas. Mais frequente quando localizadas em bairros de classe média, onde a proximidade de um mercado de trabalho mais vigoroso e a oferta de remuneração mais elevada concorriam fortemente com o valor da bolsa-auxílio. De fato, o valor mensal da bolsa em 2010 era ligeiramente superior ao valor da diária de uma faxineira na zona sul da cidade.

Além de iniciativas individuais de busca por inserção no mercado de trabalho, as participantes, valendo-se de contatos propiciados pela atuação no projeto, acionaram várias organizações que facilitam o desenvolvimento de atividades coletivas de geração de renda como o de cooperativas de artesãs, de identificação de cursos de capacitação profissional gratuitos. Organizaram-se também para ocupação de cargos representativos na política institucional, como, por exemplo, nos conselhos municipais de direitos das mulheres. Desenvolveram, dentro e fora da comunidade, formas de associativismo de mulheres visando à melhoria das condições de vida coletivas de suas comunidades. De várias formas, as mulheres escaparam ao poder de enquadramento da política social como cuidadoras da paz e produziram novas ideias, desejos e relações sociais.

### Considerações finais

A mercantilização e a profissionalização do trabalho de cuidado são uma tendência que vem sendo observada e analisada pela sociologia do trabalho nos últimos anos (Guimarães, Hirata e Sugita, 2012). A análise do Programa MP revela que há outras alternativas de trabalho de cuidado que fogem à concepção dicotômica que separa o trabalho remunerado no espaço público

e o trabalho não remunerado exercido no espaço privado ou, ainda a contraposição entre a mercantilização do cuidado e o cuidado doméstico não-pago. O trabalho comunitário, como construído pela política social analisada – não é propriamente um trabalho mercantilizado, mas tampouco é trabalho doméstico – sugere a necessidade de se expandir o próprio conceito de trabalho e incluir nele outras formas de expressão.

O trabalho comunitário de cuidado é uma construção política engendrada pela nova arquitetura das políticas sociais, que atribui às comunidades e aos indivíduos o papel de co-responsáveis pelo desenvolvimento e bem-estar social. O estudo de caso do Programa Mulheres da Paz sugere que, se por um lado, as políticas sociais se colocam na contramão de profissionalização, mercantilização e formalização do trabalho de cuidado, por outro, revela a presença de uma pluralidade de discursos no âmbito da administração do programa e de suas participantes. As tensões e os conflitos que emergem nesses projetos ficam, muitas vezes, invisíveis nas análises sobre as políticas sociais neoliberais. Interpretadas como projetos morais e políticos dotados de uma racionalidade política coerente, capaz de regular a conduta humana e produzir subjetividades, supõe-se que essas políticas consigam se espelhar na realidade sem ambiguidades e conflitos.

Em sentido contrário, este estudo argumenta que as políticas sociais são um campo em disputa entre forças e atores políticos heterogêneos, cujos resultados são indeterminados. É justamente a ambivalência normativa das políticas sociais contemporâneas que acionam simultaneamente estereótipos sobre maternidade e saberes práticos femininos e noções de participação coletiva e autonomia das mulheres, a sua marca distintiva e mais desafiadora.

### **Referências bibliográficas**

ARAÚJO, F. Do luto à luta: a experiência das Mães de Acari. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro, PPGSA/UFRJ, 2007.

- BAN, C. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?, *Review Of International Political Economy*, 20(2), pp. 298-331.
- BISCAIA, A. Discurso no Seminário de Avaliação do Programa Mulheres da Paz, promovido pela coordenação estadual do programa. Rio de Janeiro, Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, 25 nov. 2011. Comunicação oral.
- BRASIL. Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do programa Território de Paz no Complexo do Alemão e ato do Dia Nacional dos Homens pelo Fim da Violência contra a Mulher, 04 de dezembro DE 2008 [<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/2o-semester/04-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-territorio-de-paz-no-complexo-do-alemao>] – acesso em: 28 jul 2015].
- BRASIL. Ministério da Justiça. Diretrizes Nacionais Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Anexo XI). Brasília, 2013 [[www.justica.gov.br/Acesso/convenios/anexos/anexo-xi-referenciais-nacionais-mpaz-e-protejo-2013.doc](http://www.justica.gov.br/Acesso/convenios/anexos/anexo-xi-referenciais-nacionais-mpaz-e-protejo-2013.doc)] – acesso em: 5 maio 2015.
- EVANS, P.; SEWELL JR., W. The Neoliberal Era: Ideology, Policy, And Social Effects. In: HALL, P.; LAMONT, M. *Social Resilience in the Neo-Liberal Era*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- FERGUNSON, J. The Uses of Neoliberalism. *Antipode* 41/S1, 2009, pp.166-184 [<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2009.00721.x/full>] – acesso em: 18 dez 2015].
- FINE, B. *et al. Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*. London, Routledge, 2001.
- FUNDAÇÃO Darcy Ribeiro. Edital n. 08/2008. Seleção para preenchimento de vagas para as atividades do projeto PROTEJO, integrante do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI [<http://www.fundar.org.br/Edital%20Protejo%20pdf.pdf>] – acesso em: 5 out 2010].

- GEORGES, I.; DOS SANTOS, Y. Care e políticas públicas: o caso das “agentes comunitárias de saúde” e das “agentes de proteção social”. In: HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. (orgs.). *Cuidado e Cuidadoras. As várias faces do trabalho de care*. São Paulo, Atlas, 2012, pp.166-182.
- GUIMARÃES, N.; HIRATA, H. e SUGITA, K. “Cuidado e cuidadoras: o trabalho de care no Brasil, França e Japão”. In: HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. (orgs.). *Cuidado e Cuidadoras. As várias faces do trabalho de care*. São Paulo, Atlas, 2012, pp.79-102.
- HOCHSCHILD, A. *The managed heart: commercialization of human feeling*. Berkeley, University of California Press, 2003.
- JENSON, J. Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 16/4, 2009, pp.446-83.
- KERSTENETZKY, C. Social development in Latin America? *Discussion Paper n° 26*, Niterói, Brasil, Center for Studies on Inequality and Development. July, 2010 [[www.proac.fff.br/sites/default/files/TD026.pdf](http://www.proac.fff.br/sites/default/files/TD026.pdf) – acessado em: 18 dez 2015].
- LANDIM, L. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível*. Tese (Doutorado) – Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- MACHADO, M. *Carismáticos e Pentecostais: Adesão Religiosa na Esfera Familiar*. Campinas, Ed. Autores Associados/ANPOCS, 1996.
- RAO, V.; WALTON, M. *Culture and Public Action*. Palo Alto, Stanford University Press, 2004.
- RIO de Janeiro. SEASDH, Secretaria estadual de assistência social e direitos humanos. *Paz, substantivo feminino: a experiência do programa Mulheres da Paz no RJ*, 2011.
- ROBLES, A. Las agentes comunitarias de salud en el Brasil contemporáneo: la “policía amiga” de las madres pobres. *Sexualidad, Salud & Sociedad*, 12, Rio de Janeiro, CLAM, 2012, pp.92-126.
- RODRIGUES, C. Mulheres da guerra. In: RIO de Janeiro, Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos. *Paz, substantivo feminino: a experiência do Programa Mulheres da Paz no Rio de Janeiro*, 2011, pp.61-63.

- SCHILD, V. Empowering “consumer-citizens” or governing poor female subjects? The institutionalization of “self-development” in the Chilean social policy field. *Journal of Consumer Culture* 7, 2007, pp.179-203 [http://joc.sagepub.com/content/7/2/179].
- SORJ, B.; GOMES, C. O gênero da “nova cidadania”: o programa Mulheres da Paz. *Sociologia e Antropologia*, PPGSA/UFRJ, Rio de Janeiro 1/2, 2011, pp.147-163.
- TEIXEIRA, C. *A construção social do ex-bandido – um estudo sobre sujeição criminal e pentecostalismo*. Dissertação (Mestrado) – PPGSA/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- VIANNA, A.; FARIAS, J. A guerra das mães: dor e política em situações de violência institucional. *Cadernos Pagu* (37), Campinas, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2011, pp.79-116.