



© Instituto Promundo - Brasil

Ana Margarida Fernandes Morais

PROJETOS E PROGRAMAS SOCIAIS - IMPULSIONADORES DE *NOVÍSSIMAS PAZES?*

O papel de estratégias sociais enquanto geradoras de novas soluções de paz positiva

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Julho de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Margarida Fernandes Morais

**Projetos e programas sociais -
impulsionadores de *novíssimas pazes*?**

O papel de estratégias sociais enquanto geradoras de novas soluções
de paz positiva

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de
Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Fotografia de capa gentilmente cedida pelo Instituto Promundo

Orientador: Prof. Doutor Daniel Pinéu

Coimbra, 2015

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Depois de cerca de um ano de reflexões introspectivas e de momentos solitários de leitura e de escrita, este projeto não seria possível sem a presença de várias pessoas, às quais é fundamental agradecer.

Aos professores de Relações Internacionais da FEUC com quem me cruzei e que me fizeram despertar o espírito crítico dentro da disciplina, o meu obrigada. De forma particular, agradeço às Professoras de Seminário de Acompanhamento, Marisa Borges e Maria Raquel Freire, pelos comentários acertados e ao companheirismo de todos os colegas destes dois anos. Também ao Professor Daniel Pinéu, pelas dicas e conselhos ao longo deste percurso de orientação.

Agradeço também aos Serviços de Ação Social da UC, nomeadamente às pessoas do Gabinete de Apoio à Gestão, por toda a flexibilidade demonstrada em prol da concretização desta dissertação.

Como o nosso posicionamento resulta das vivências e experiências acumuladas, é também fundamental agradecer a quem vivenciou comigo a Secção de Jornalismo da AAC, em particular a quem comigo fez o Jornal Universitário de Coimbra A Cabra. Para iniciar este projeto foi também essencial o cruzamento de percursos, entre velhos e novos, no Projeto REALidades, uma aventura intergeracional, que me ensinou que podemos mesmo construir paz positiva.

À Tatiana Moura, um obrigada especialíssimo *a priori* pela inspiração e *a posteriori* por toda a disponibilidade e simpatia. Agradecimento extensível ao Instituto Promundo - Brasil pela cedência de materiais, nomeadamente à Danielle Araújo e à Mary Robins.

Devido à forte intensidade com que assumi este projeto, para a minha família mais que um agradecimento, o mais indicado será um pedido de desculpas pela ausência. Um agradecimento particular aos meus pais, a quem dedico esta tese, por todos os esforços, ao Gonçalo e às primas, por todo o acompanhamento. Muito obrigada também ao Paulo, pela revisão mais exímia, ao Sílvio e ao João, pelo acompanhamento de todas as frustrações.

E resta um enorme obrigada à pessoa que mais contribuiu para que este projeto se concretizasse, o Daniel. Faltam as palavras. Obrigada por todos os momentos e por cada momento, pela paciência e cumplicidade inquebráveis. Restam-nos os melhores momentos, os melhores das nossas vidas a construir paz positiva e criativa.

*Há quem julgue que nos venceu
só porque estamos para aqui famintos e nus,
de novo sem terra nem céu
a apanhar do chão,
às escondidas do luar,
os frutos proibidos*

Mas não.

*Temos ainda uma arma de luz
para lutar:
SONHAMOS*

*... enquanto os outros, os traidores,
sem lutas nem cicatrizes
entregam a terra ao rasto do gamos
e douram os olhos dos velhos senhores
com voos de perdizes...*

*Sim, sonhamos.
E o sonho quem o derrota?
mesmo quando vamos
perdidos na rota
de um barco sem remos
na tempestade de um vulcão*

Sim, camaradas, sonhamos.

SONHEMOS!



Poema “*Terminador errado*”, José Gomes Ferreira (1975)

Ilustração “*Mafalda y la Paz*”, Quino

RESUMO

A contribuição de Galtung para o desenvolvimento dos Estudos para a Paz - a paz positiva - abriu novos campos de investigação sobre a importância de domínios tradicionalmente ignorados pelas Relações Internacionais. É esse o sentido que está na génese da conceptualização das novíssimas guerras, de Tatiana Moura, para as quais importa, por isso mesmo, (re)pensar novíssimas pazes. Para tal, as ações criativas de novas soluções de paz deixam de ser efetuadas apenas pelos atores tradicionais das RI, mas sim com um forte peso e com maior participação de outras organizações da sociedade civil ou até do trabalho concertado entre os atores tradicionais e o terceiro setor. A dissertação que se segue procura traçar a evolução dos conceitos de Galtung em diálogo com a perspetiva de detalhe de Moura das novíssimas guerras, de forma a evidenciar a importância dos três tipos de violência: direta, estrutural e cultural, bem como o seu impacto contínuo nas sociedades contemporâneas. A proposta é a reflexão de novas soluções de paz através da concretização de projetos e programas sociais que procurem atenuar todos os tipos de violência, de forma criativa e pacífica. Ir para além da dimensão da violência direta, sobretudo em cenários de hiperconcentração de violência, pode permitir a construção de uma paz positiva através da aniquilação das relações de poder desiguais. Para demonstrar que esta interseção pode ser possível, expõe-se o Programa Bolsa Família, programa governamental brasileiro de transferência direta de rendimentos, responsável por abranger cerca de 14 milhões de famílias. Este programa pode ser encarado como uma solução de novíssima paz, uma vez que procura atenuar a violência estrutural, ao promover a diminuição de desigualdades. Como a proposta pressupõe também a interceção de outros atores, aborda-se o projeto “Bolsa Família e Género”, do instituto Promundo, que através da sua linha de promoção de igualdade de género, procura a atenuação da violência cultural, ao trabalhar no empoderamento económico das mulheres beneficiárias do Bolsa Família. O potencial destas novíssimas soluções de paz pode ser maximizado quando as ações de projetos e programas sociais são concertados entre vários atores.

Palavras-chave: Estudos para a Paz, paz positiva, Galtung, novíssimas pazes, programas e projetos sociais, Programa Bolsa Família

ABSTRACT

Galtung's contribution to the development of Peace Studies - positive peace - generated new fields of research on the importance of areas traditionally ignored by the International Relations. That is that rationale behind the creation of the conceptualization of the “newest wars”, by Tatiana Moura, for which matters, therefore, to (re)think the “newest peace”. In this sense, the creative actions of new solutions for peace cease to be done only by the traditional actors of IR, but with a heavier weight and a greater participation of other civil society organizations or even by the concerted work between the traditional actors and the third sector. The dissertation that follows seeks to trace the evolution of Galtung’s concepts in dialogue with the perspective of detail from Moura of the “newest wars”, in order to highlight the importance of the three types of violence: direct, structural and cultural, as well as its continued impact in contemporary societies. The proposal is the reflection of new solutions for peace through the implementation of social projects and programs that seek to attenuate all kinds of violence, in a creative and peaceful manner. Going beyond the dimension of direct violence, especially in scenarios of hyper-violence, could allow the construction of a positive peace through the annihilation of unequal power relations. To demonstrate that this intersection may be possible, the Family Grant Program is exposed - a Brazilian governmental program of direct transfer of income, responsible for covering about 14 million households. This program can be seen as a “newest peace” solution, since it seeks to attenuate the structural violence by promoting the decrease of inequalities. As the proposal also implies the interception of other actors, it addresses the project "Family and Gender Grant", of the Promundo Institute, which through its gender equality promotion looks for the attenuation of cultural violence, by working on economic empowerment of beneficiary women of the Family Grant. The potential of these “newest peace” solutions could be maximized when the actions of social projects and programs are concerted among various actors.

Keywords: Peace Studies, positive peace, Galtung, newest peace, social programs and projects, Family Grant Program

RÉSUMÉ

La contribution de Galtung pour le développement des études sur la paix - une paix positive - a ouvert de nouveaux domaines de recherche sur l'importance des questions traditionnellement ignorés par les relations internationales. C'est ce qui est à la origine de la conceptualisation des dernières guerres, de Tatiana Moura, pour lesquels doit être (re)penser de récent paix. À cette fin, les actions créatrices de nouvelles solutions pour la paix cessent d'être effectués uniquement par des acteurs traditionnels de la RI, mais sont faites avec une plus grande participation des autres organisations de la société civile ou même par le travail concerté entre les acteurs traditionnels et le troisième secteur. La dissertation qui suit vise à retracer l'évolution des concepts de Galtung en dialogue avec la perspective de détail de Moura des plus récentes guerres, afin de souligner l'importance des trois types de violence: directs, structurels et culturels ainsi que son impact continu dans les sociétés contemporaines. Le but c'est la réflexion de nouvelles solutions pour la paix à travers de la mise en œuvre des projets et programmes sociaux qui cherchent à atténuer toutes sortes de violences, créative et pacifique. Aller au-delà de la dimension de la violence directe, en particulier dans les scénarios de forte concentration de violence, pourrait permettre la construction d'une paix positive par éradication des relations de pouvoir inégales. Le Programme "Bourse Famille", un programme du gouvernement brésilien de transfert direct de revenus, chargé de couvrir environ 14 millions de familles, est présenté pour prouver que ce lien peut être possible. Ce programme peut être considéré comme une solution de récent paix, car elle cherche à soulager la violence structurelle par la promotion de la réduction des inégalités. Comme la proposition nécessite également de l'interception des autres acteurs, le projet "Bourse Famille et Genre", de l'Institut Promundo, est abordé. À travers sa ligne de promotion de l'égalité des sexes, ce projet recherche l'atténuation de la violence culturelle, en travaillant sur la responsabilisation économique des femmes bénéficiaires du "Bourse Famille". Le potentiel de ces nouvelles solutions de paix peut être maximisée quand les actions de projets et programmes sociaux sont concertées entre les différents acteurs.

Mots-clés: Études pour la Paix, paix positive, Galtung, récent paix, programmes et projets sociaux, Programme "Bourse Famille"

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1	
Estudos para a Paz, entre o discurso dominante e a desconstrução da violência	15
Das velhas às novíssimas guerras: uma proposta de evolução concetual.....	16
“Velhas guerras” pela soberania	16
“Novas guerras” pela identidade	18
Novíssimas guerras	20
Estudos Para a Paz: enquadramento	22
Tipologia das violências	24
Nexo Desenvolvimento – Segurança	27
Sexualização e Masculinização das RI	29
Manutenção da paz	30
Capítulo 2	
Projetos e programas sociais em busca das novíssimas pazes	33
Políticas Públicas e Sociais	36
Estado Social Vs Estado Providência.....	39
Sociedade Providência	40
Necessidades sociais e bem-estar social.....	43
Economia Solidária e Inovação Social: O papel do Terceiro Setor	45
Cidadania, empoderamento e apropriação local.....	47
A linguagem dos Projetos e Programas sociais	51
Conceitos, especificidades e metodologias	51
Capítulo 3	

O exemplo brasileiro: o Programa Bolsa Família e a ação do Instituto ‘Promundo’, um trabalho complementar?	55
Breve contextualização socioeconómica e política das novíssimas guerras no Rio de Janeiro	56
Análise comparativa	64
Programa Bolsa Família: um exemplo governamental.....	64
Regras e procedimentos básicos.....	65
Benefício e condicionalidades	67
Gestão, Fiscalização e capacitação	68
Perfil socioeconómico das famílias beneficiárias.....	69
Alcances e resultados.....	72
Projeto “Bolsa Família e Género”: um trabalho com a comunidade	76
Breve contextualização da ação do Promundo	76
Projeto “Bolsa Família e Género”	79
Metodologia e resultados preliminares	81
Balanço: dez anos depois, o que falta cumprir?.....	83
Conclusão.....	86
Referências bibliográficas.....	95

INTRODUÇÃO

Face ao atual contexto das Relações Internacionais, em que diária e globalmente são persistentes e evidentes ora guerras ora situações de conflito, ou ainda episódios de violências, é fundamental questionar as estratégias de promoção de paz instituídas, que parecem estar longe de se manifestar eficazes no alcance de uma paz positiva e global.

Segundo uma das vozes mais reconhecidas dos Estudos para a Paz, Johan Galtung, um dos pontos mais importantes na investigação da paz é a “abertura a novos espaços”, que podem passar pelo questionamento dos conceitos instituídos e pela sua “reconceitualização” (2007: 14). Nesse sentido, atenta-se ao conceito de novíssimas guerras de Tatiana Moura, que surge justamente na lógica de evolução conceitual que parte das velhas guerras soberanas, passando pelas novas guerras de identidade, e que desemboca neste novo conceito que vem questionar as concepções tradicionais de guerra e de paz.

Introduzindo as novíssimas guerras, importa desde logo destacar que estas se reportam a cenários locais de “hiperconcentração de violência”, muitas vezes em contextos de paz formal ou em espaços ou zonas de indefinição que acabam por ser desprezadas. De forma inicial, as novíssimas guerras podem caracterizar-se, essencialmente, por dois fatores: existência e mau uso de armas de fogo, e relações de poder desiguais perpetuadoras de hierarquias (Moura, 2010: 49).

As manifestações de todos os tipos de violência são notórias, desde uma dimensão mais intersubjetiva ou à escala internacional, o que denota que estas manifestações incorrem muitas vezes no silenciamento, apesar de serem comuns a inúmeros contextos locais. Torna-se então fulcral quebrar visões estereotipadas e encarar as relações de poder desiguais, designadamente as desigualdades sociais, como agitadoras e promotoras de violência. Face à tendência de pouca atenção dada às práticas ou até atores que viabilizam estas situações violentas, incorre-se na “inviabilização das respostas e reações a estas violências” (*idem*). Seguindo esta lógica, se considerarmos estas como fenómenos locais que se

disseminam à escala global, evidenciando especificidades tanto de contextos de guerra como de paz, é importante considerar novas propostas de transformação de paz a uma microescala. O objetivo é apresentar soluções macro ou globais de paz, aquilo que também Moura denomina de novíssimas pazes.

Na conclusão da sua obra *Novíssimas Guerras – espaços, identidades e espirais de violência armada*, apropriadamente designada “pontos de partida”, a autora alude a potenciais formas de resolução das novíssimas guerras: transformando a(s) violência(s) que a originam a partir da microescala.

“Finalmente, se as novíssimas guerras são fenómenos locais que se disseminam à escala global, apresentando especificidades de cenários de guerra e de cenários de paz, também as propostas de prevenção e transformação da violência – novíssimas pazes – experimentadas a uma microescala, podem constituir propostas de paz macro ou globais.” (2010: 157)

Começando neste pressuposto, esta dissertação sugere os projetos e programas sociais como uma solução de novíssimas pazes. Estas propostas, a partir da microescala, contribuem para uma solução de paz a nível macro pela neutralização e eliminação da(s) violência(s). Assim, através da exemplificação de estratégias sociais que procuram a promoção de paz positiva, eliminando/atenuando as formas de violências, pretende-se apresentar os projetos e programas sociais como impulsionadores de novíssimas pazes nas sociedades contemporâneas, como instrumento de paz, para a legitimar. Parte-se da seguinte questão: de que forma os projetos e os programas sociais podem ser geradores de novíssimas pazes?

O entendimento de paz ao longo desta dissertação pressupõe um entendimento positivo, ou seja, que o seu oposto não é guerra mas sim *violências*. Galtung, ao longo da sua pesquisa, sugere a divisão da violência em três tipos, como se cada uma representasse o vértice de um triângulo. A violência direta, a mais visível; a violência estrutural, mais silenciada e patente nas instituições/premissas dominantes; e a violência cultural, que normaliza e legitima os dois tipos de violência anteriores. Segundo o mesmo autor, a violência pode começar em qualquer vértice do triângulo, e é facilmente transmitida para os

outros vértices, como um ciclo vicioso e difícil de quebrar, desembocando num *continuum* de violências (Galtung, 1996). Daí que importe “analisar as continuidades e transferências destas violências de outros períodos para novas escalas, meios, manifestações e atores” (Moura, 2010: 41).

Nesta dissertação, a proposta que se apresenta assume que as desigualdades de relações de poder desembocam numa maior violência estrutural e cultural, por sua vez incrementadoras dos níveis de violência direta. De uma forma mais aprofundada, as políticas económicas dominantes, marcadas por comportamentos neoliberais e promotores de austeridade e cada vez mais instituídas e normalizadas, em que se prefere um protecionismo institucional ao invés da preocupação com o indivíduo, têm contribuído para o aumento dos níveis de pobreza, aumento do desemprego, diminuição do rendimento das famílias, quebra do consumo, crescente dificuldade no acesso a serviços públicos, aumento de impostos e taxas e emigração ou, numa componente mais transversal, na desvalorização do trabalho, no combate à inflação através do aumento do desemprego, e na devastação dos sindicatos, entre outras (Sousa Santos, 2013: 53). Para Paula Duarte Lopes nestas medidas há um desinvestimento em setores básicos essenciais, com o objetivo de garantir a sustentabilidade de crescimentos financeiros, o que por sua vez coloca em questão o desenvolvimento humano (2013: 1227).

Relativamente à violência cultural, é evidente que as relações de hierarquia firmadas numa cultura patriarcal, em que a construção estereotipada e antagónica de masculinidades e feminilidades contribuem para que as abordagens dominantes nos sistemas internacionais incorram, mais uma vez, numa construção social e segregada dos sistemas de guerra. Todavia, a crítica feminista às Relações Internacionais, expressa em autoras como Cynthia Enloe ou Ann Tickner, desde os anos 80 do século XX, vem questionar “as abordagens tradicionais à disciplina, e a consequente subalternização e marginalização do sexo feminino” (Moura, 2010:75). Desta forma, nesta dissertação assume-se a necessidade de questionar os estereótipos de género e (re)pensar a mulher para além do lugar-comum de única responsável pelos cuidados domésticos.

Assim, o que se pretende é inverter este aumento da violência direta, reconduzida por fortes níveis de violência estrutural e cultural, expresso no *continuum* de violência, através da promoção da paz positiva em que se procura a diminuição destes três tipos de violência. Os projetos e programas sociais são apresentados como geradores de novas soluções de paz que contribuem quer para a quebra do *continuum* quer para a plena realização do ser humano que - liberto das desigualdades sociais impostas pelos mecanismos de violência estrutural e livre das relações de poder desiguais, legitimadas pela violência cultural - pode almejar paz estrutural.

O entendimento de projetos e programas sociais ao longo desta dissertação reporta-se a um conjunto integrado de atividades que procuram a transformação total ou parcial de um dado contexto, através da redução ou eliminação das desigualdades ou ainda a procura de solução para um dado problema com o intuito de satisfazer as realizações/necessidades de uma comunidade ou de um grupo (CEPAL, 1995; Nogueira, 1998). Apesar de ao longo da dissertação estes serem usados como sinónimos, deve referir-se que um programa social pode ser visto como um conjunto de projetos. Consequentemente, a política social pode ser operacionalizada num conjunto de programas sociais, sendo um projeto social a materialização concreta de uma dada ação com definição detalhada de metodologia, local, duração, recursos, etc., questão abordada com mais detalhe ao longo do segundo capítulo.

Para escolha do estudo de caso entendeu-se que deveria ser desenvolvido num cenário já assumido como novíssimas guerras: o Rio de Janeiro. Como refere Moura, o Rio de Janeiro apresenta “hiperconcentração urbana da violência que se dilui em paz institucional e formal” (2010: 156). O Brasil é um país que vive claramente este “novíssimo” tipo de conflitualidade, visto que não está inserido em qualquer guerra oficial, mas apresenta, em certas localizações, uma “das taxas mais elevadas do mundo de homicídio provocado por armas de fogo” (Moura, 2010: 10). Tendo em conta a heterogeneidade de um país tão extenso e tão populoso como o Brasil, a cidade litoral do Rio de Janeiro, uma das que apresenta os mais elevados números de violência urbana, foi a que pareceu mais

adequada para que esta análise fosse desenvolvida. Os exemplos que se apresentam para legitimar a hipótese de projetos e programas sociais como ferramentas de novíssimas pazes são o Programa Bolsa Família e o projeto “Bolsa Família e Género”. Um olhar que conjuga simultaneamente a perspetiva macro do primeiro com o foco micro da implementação do segundo. O programa, do governo brasileiro, Bolsa Família é um programa com mais de dez anos, em que é feita uma transferência direta de rendimentos, mediante o cumprimento de certas condições. Até à atualidade, este programa já alcançou cerca de 14 milhões de famílias brasileiras, o que permitiu a diminuição de níveis de extrema pobreza e ainda melhorias significativas no acesso à educação e saúde, sobretudo das crianças, o grupo mais beneficiado com este programa, precisamente pelas regras impostas para que as famílias possam receber o rendimento. O Programa está sob a alçada do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e tem uma complexa estrutura de registo de famílias, o que permite a adaptação de políticas em vigor ou o desenho de outras em função das características locais das famílias. Quanto ao projeto “Bolsa Família e Género”, este é desenvolvido por uma Organização Não Governamental (ONG), o Instituto Promundo, que procura a discussão relativa às questões de género perpetuadas pelo Bolsa Família, pois sendo as mulheres as principais beneficiárias da transferência de rendimentos das famílias, são também elas as responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades. Assim, o Instituto Promundo, uma ONG internacional com presença em vários pontos do mundo (incluindo a sede original no Rio de Janeiro), procura, através de ações que envolvem a comunidade, desconstruir os estereótipos de género e promover a participação equitativa dos progenitores nos cuidados às suas famílias e cuidados domésticos, ao envolver os homens no empoderamento económico das mulheres.

Desta forma, a proposta que se apresenta procura evidenciar que o Programa Bolsa Família tem como objetivo a diminuição da violência estrutural e o Projeto do Promundo trabalha a diminuição da violência cultural, sendo que a ação concertada entre estes permite a diminuição da violência direta, tornando-se impulsionadores de novíssimas pazes. Uma vez que as novíssimas guerras se caracterizam por elevados índices de violência urbana, impulsionada por relações

de poder desiguais, e o Bolsa Família operacionaliza a diminuição da violência estrutural através da atenuação das desigualdades sociais e o Projeto do Promundo utiliza o potencial transformador das relações desiguais de gênero para aniquilar uma das formas mais visíveis de violência cultural.

Quanto ao transporte de uma resposta local (neste caso do âmbito nacional) para uma solução global de paz, defende-se que estes exemplos são facilmente exportáveis e aplicáveis a outros contextos em condições idênticas, em que sejam marcados por uma hiperconcentração de violência, tendencialmente impulsionada por violências estruturais e culturais que perpetuam as desigualdades de relações de poder. Se considerarmos cenários de pós conflito, marcados por destruição e frustração de expectativas, os projetos e programas sociais podem também ser considerados uma solução na busca da aniquilação da violência estrutural e cultural. Importa clarificar que as ações e estratégias dos projetos e programas devem ser fortemente adaptadas às especificidades e características sociais, étnicas, religiosas, políticas, geográficas, demográficas de cada cenário, evitando que se recorram a replicação *per se*.

Considerar os projetos e programas sociais como uma solução de paz positiva, pode não ser encarado como inovador. Basta referenciar os programas *Conditional Cash Transfer*, que têm origem nos programas de redistribuição pós-Segunda Guerra Mundial, em que há uma transferência direta de dinheiro público/estatal para “determinadas famílias carenciadas para apoiá-las desde que estejam em conformidade com certas expectativas sobre educação, cuidados de saúde e nutrição” (Lomelí, 2008: 479) e recorrentes na América Latina desde a década de 90 – o Bolsa Família é considerado um *Conditional Cash Transfer*. Ou ainda as soluções de microcrédito, utilizadas em situações de pós conflito, em que o Professor Muhammad Yunus, hoje Nobel da Paz, evidenciou que com a concessão de pequenos empréstimos era possível melhorar as condições de vida das pessoas.

Todavia, o caráter inovador desta proposta prende-se com o cruzamento de várias ações concertadas e complexas numa rede de várias dimensões (estrutural, cultural e direta) e atores (Estado, comunidade, organizações e

instituições). O fim último é uma paz positiva, em que se pretendam realizáveis, de forma máxima, as pessoas, aniquilando as desigualdades sociais e diminuindo a frustração de expectativas, o que por sua vez conduz à redução da violência direta. Partindo do importante legado de Galtung, enriquecido com o detalhe de Moura, a proposta é a interpenetração de outros campos de estudo nas Relações Internacionais, de maneira a que as soluções de paz instituídas possam ser mais eficazes na promoção do bem-estar das comunidades, quer através da forte análise da dimensão social, que permitam o combate das desigualdades sociais, quer através da reflexão dos estereótipos enraizados nas sociedades, através do confronto com a violência cultural.

No que concerne ao estado da arte, para além da discussão sobre os *Conditional Cash Transfer* ou programas microcrédito, não se encontra o cruzamento entre os Estudos para a Paz e os projetos e programas sociais. Contudo, o entendimento de paz positiva de Galtung abre já espaço a este cruzamento: “a paz é uma condição de segurança essencial para a existência social em geral e para a felicidade pessoal em particular” (1996: 22). Também Richmond sugere os modelos híbridos de paz, decorrentes da paz liberal, em que podem denotar ligeiras aproximações com a proposta apresentada. Desenhar um modelo híbrido de transições de paz liberal pressupõe cinco fatores: “segurança, democracia, papel da lei, desenvolvimento e administração/técnicas de governação” (Richmond e Mitchel, 2011: pp. 8-9). A aproximação à proposta de projetos e programas sociais como novas soluções de paz está patente no conceito de desenvolvimento em que se pretende o transporte ao componente social, através da compilação ou cooperação do trabalho de organizações não governamentais, da promoção da participação política e na implementação de redes (*idem*). A proposta de complementaridade e transversalidade da análise de cenários violentos/conflituosos prende-se com a abordagem de Ho Won Jeong: “contextos objetivos e subjetivos para uma transformação construtiva de conflito podem ser mudadas através de uma alternativa às relações e atitudes de poder” (Jeong, 2007: 37).

A revisão da literatura, apesar de se tentar que seja o mais completa e transversal possível, incorre naturalmente na incapacidade humana de tempo, acesso e dedicação à totalidade de produção de conhecimento sobre a temática pretendida. Desta forma, assume-se que, para além das limitações de espaço, foi muito constrangedor lidar com a seleção de leituras e de autores a abordar; e consequentemente trabalhar na escolha minuciosa das citações a integrar ao longo desta dissertação. Todavia, a bagagem de experiências e conhecimentos que transportamos é incontornável em qualquer momento de escrita, daí que também as vivências pessoais possam ter alguma interferência, como, por exemplo, no estudo comparativo escolhido. Na mesma linha de pensamento, importa salientar ainda que as lentes teóricas que me proponho a usar são fundamentais para a leitura de qualquer realidade, uma vez que a escolha de um enquadramento teórico em detrimento de outro permite naturalmente abordagens e conclusões distintas.

Desta forma, entende-se que o melhor enquadramento teórico é fornecido pelos Estudos para a Paz e, sobretudo o entendimento de paz positiva, de Galtung, em oposição à visão hegemónica de paz formal. A sobreposição deste conceito dominante de paz, definido pela ausência de guerra, tende a ignorar as zonas de conflitos e violência indefinidas e atenua a procura por soluções eficazes de construção de uma paz positiva, onde se espera a plena realização das necessidades do indivíduo, sem a presença das violências (direta, estrutural e cultural). Recorrendo novamente a Galtung, consegue evidenciar-se a importância e fusão dos diferentes tipos de violência direta (física, material), estrutural (não personificada) e cultural (mecanismos que normalizam as restantes violências) num *continuum*. Através da proposta de evolução concetual apresentada, é notório que se tende a isolar a violência física dos outros dois tipos de violência, incorrendo-se numa falha que impossibilita a articulação de novas soluções para estes conflitos em paz formal. O que, por sua vez, não permite que a paz seja vista como uma condição social em que as potencialidades de cada indivíduo são efetivamente cumpridas e perpetuadas.

É com base nesta crítica que se procura desconstruir os conceitos de guerra, violência e conflito com o intuito de se (re)pensar a técnica ocidental dominante de resolução de conflitos, assente numa estratégia *problem-solving*, que “tomam o mundo tal como o encontram, com as relações sociais e de poder dominantes e as instituições em que estão organizadas, como um quadro adquirido para a acção” (Cox, 1986: 208), aliada ao modelo hegemónico de paz liberal, formalizada com recurso ao direito, ao comércio e à democracia. Esta hegemonia é transposta para o terreno através das inúmeras intervenções de *peacebuilding*, *peacekeeping* e *peacemaking*, em que as políticas de assistência humanitária são ultrapassadas pelo recurso a estratégias de força ou até marcadas pela violência.

Sendo os Estudos para a Paz uma escola que abarca domínios tradicionalmente não considerados nas RI, ao mesmo tempo que defende o compromisso pela realização da paz, urge centrar o foco nas comunidades e realização dos indivíduos ao invés de se perpetuar a defesa dos Estados como premissa única. Ao longo desta dissertação, evidencia-se a necessidade de refletir e de procurar soluções eficazes e sustentáveis de paz, obviamente aliadas a estratégias de prevenção e transformação de violências em ambientes de paz formal, de maneira a que as pessoas sintam essa paz individualmente.

Nestes casos é absolutamente fundamental ir além das dimensões étnica e religiosa, que tendem a ser frequentemente abordadas e para as quais são desenhadas as soluções de paz dominantes, já referenciadas. Escolhendo este enfoque, o que se pretende é considerar os direitos socioeconómicos das pessoas e evidenciar o domínio das desigualdades sociais e de relações de poder no aparecimento e disseminação da violência, que tende a ser desvalorizada. Daí que se dê destaque num único capítulo à importância das políticas públicas e sociais para a plena realização das sociedades. Para além do quadro teórico de referência importa atentar aos conceitos de *empowerment* e *ownership*, que salientam a base da comunidade e a dimensão de cidadania e a sua envolvência na procura de novas soluções, pelo que interessa o surgimento de políticas participativas *bottom-up* ou *ownership*. Os projetos e programas sociais podem também ser encarados como geradores de cidadania, através da procura pela participação pública, promoção da equidade e inclusão social. Nesse sentido,

abordam-se, de forma complementar, os conceitos de economia solidária, inovação social e terceiro setor que procuram a diminuição das desigualdades sociais através de novas estratégias que não passem única e exclusivamente pelo Estado.

Os projetos e programas sociais podem ser implementados por entidades externas com o objetivo de transformação da própria comunidade para um ambiente de paz positiva, ou podem também ser encarados como uma forma de *peacebuilding from below*, ou seja, uma construção da paz desde baixo. Nesta alternativa procuram-se transformações a um nível micro, “a partir das especificidades de cada região, dos atores e das dinâmicas sociais de cada território” (Barreto Henriques, 2011: 71); em que os projetos ou programas sociais, enquanto promotores de integração equitativa e participativa, possam atenuar a violência estrutural numa dada comunidade, e ser replicados em contextos semelhantes, com naturais adaptações às especificidades de cada cenário. Nessa lógica, estes tornam-se uma potencial ferramenta de promoção da paz positiva, uma vez que procuram responder às três tipologias de violência de Galtung, através de uma abordagem contínua e transversal. Para tal, é necessário um entendimento complexo e transdisciplinar, em que não se propõe uma alternativa única e eficaz, mas sim uma interseção de várias abordagens e campos de estudo, com o enfoque no ser humano individual e personificado, inserido numa comunidade. É necessário quebrar a típica categorização e forte segmentação das RI, em que há uma tendência de falta de articulação com outras áreas do saber na procura de paz positiva.

No que toca à metodologia, propõe-se uma análise cronológica da evolução de conceitos como guerra, conflito e violência, bem como, muitas vezes, da relação e dinâmica entre os três conceitos, o que pode ajudar a esclarecer e a encontrar novas formas de intervenção e manutenção da paz. Esta proposta de evolução dos conflitos internacionais, quer da produção teórica, quer do seu próprio desenvolvimento empírico, procura explicitar a necessidade de inclusão do conceito de paz para uma procura de respostas mais eficazes de disseminação da conflitualidade, ainda tão presente um pouco por todo o globo.

Para uma apreensão mais eficaz e profícua da realidade, pretende fazer-se um estudo comparativo de dois estudos de caso que se complementam na sua ação: o primeiro através da análise de um programa de intervenção social institucional, isto é, promovido e implementado pelo governo brasileiro; e outro de um projeto de ação de cariz comunitário, isto é, fomentado e desenvolvida dentro da própria comunidade, como acontece com o projeto do Instituto Promundo. Nesse sentido, a realização de entrevistas a técnicas do Instituto Promundo (ainda que recorrendo às ferramentas virtuais) foi um importante contributo para esta dissertação. A leitura de artigos de jornais, documentos oficiais, declarações políticas ou relatórios institucionais serviu também para contextualizar e melhor compreender os exemplos abordados.

Com o intuito de promover um distanciamento relativo à produção teórica hegemónica das RI, embora não descartando e desmerecendo os autores chave, é fundamental referir que se procurou incluir, ao longo de vários momentos desta dissertação, autores que não reúnem consenso ou *status* global nas instâncias de reconhecimento académico mas que acabam por trazer uma visão crítica e de fuga ao discurso *mainstream* que interessa a este estudo, que procura a complexidade e o cruzamento de várias áreas. Paralelamente, e indo ao encontro da nova missão da Universidade de Coimbra – a afirmação desta enquanto promotora da língua portuguesa –, foram escolhidos autores portugueses, de maneira a promover a produção académica escrita em língua portuguesa.

Relativamente à estrutura, este estudo divide-se em três capítulos. O primeiro prende-se com o enquadramento teórico dos Estudos para a Paz, introduzido por uma proposta de evolução concetual dos conceitos de guerra, conflito e violências, com particular enfoque nas três tipologias de violência definidas por Galtung, seguindo-se uma breve abordagem aonexo desenvolvimento-segurança para evidenciar a importância da segurança humana/individual. De maneira a completar o mapeamento dos Estudos para a Paz, importaram ainda a questão da forte sexualização e masculinização das Relações Internacionais, para evidenciar as relações de poder dominantes, importante dimensão para o estudo de caso, sobretudo no trabalho desenvolvido

pelo Instituto Promundo de empoderamento económico das mulheres. A concluir o primeiro capítulo e de maneira a introduzir as práticas de políticas públicas e sociais centradas no bem-estar do indivíduo e que se relacionam com a visão de paz positiva 'galtunguiana', introduz-se o conceito de manutenção de paz. Como, para as Nações Unidas, a manutenção de paz envolve recursos militares, policiais e civis, ainda com o recurso ao militarismo caracterizado pelo uso da força ou pelo mesmo violência, sugere-se um maior foco para as dimensões sociais, através do desenho de políticas públicas e sociais como resposta para sociedades marcadas por altos níveis de violência.

O segundo capítulo refere-se assim ao enquadramento e concetualização dos projetos e programas sociais, inseridos nessa preocupação de uma política pública e social promotora do bem-estar do indivíduo e da sua comunidade. Num primeiro momento torna-se necessário enquadrar as políticas públicas e sociais, através da clarificação de Estado Social, Estado Providência e Sociedade Providência. De forma a cruzar os conceitos que conduzem à paz positiva que interessa a este estudo, esmiúçam-se as definições de necessidades sociais e bem-estar social, em que se sublinha a necessidade de se promoverem relações iguais para um ambiente de plena realização, que não abre espaço a frustração de expectativas, um dos fatores incrementadores da violência. Para clarificar a envolvimento e a participação da comunidade nestes projetos, são destacadas as noções de economia solidária e inovação social, com especial enfoque no terceiro setor. Face ao atual contexto em que o Estado é incapaz de dar respostas socioeconómicas adequadas às comunidades, as estratégias nascidas no âmbito do terceiro setor tendem a colmatar essa falha e reportam-se à origem de novas estratégias de promoção de políticas públicas e sociais com ênfase também no papel da cidadania, empoderamento e apropriação local. Com o intuito de clarificar o estudo de caso apresentado no capítulo final, termina-se este capítulo através do esclarecimento da linguagem dos programas e projetos sociais.

No terceiro capítulo procede-se então à análise do estudo de caso, após uma breve contextualização socioeconómica e política das novíssimas guerras no Rio de Janeiro, partindo para a evolução das políticas públicas e sociais que

conduziram ao Bolsa Família. Quanto à análise comparativa e complementar, inicia-se por um amplo enquadramento do Bolsa Família, culminando com a apresentação de um perfil das famílias beneficiárias e de uma proposta de síntese dos alcances e resultados do programa. Paralelamente, enquadra-se o projeto do Promundo “Bolsa Família e Género”, através da contextualização da organização e da metodologia e resultados preliminares utilizados, evidenciando a importância do trabalho direto com a comunidade. A fechar o capítulo e a abrir algum caminho para as conclusões, faz-se um pequeno balanço do Programa Bolsa Família, sugerindo o que dez anos depois ainda pode ser repensado e melhorado para o alcance de uma paz cada vez mais positiva. Não se pretende uma crítica infundada ao consolidado programa, mas sim algumas sugestões na ótica de qualidade e melhoria contínua que poderão possibilitar um alcance mais abrangente da paz positiva, através da atenuação das violências. Dez anos depois, em que o objetivo passava pela emergência de reverter as situações de extrema pobreza, importa repensar em várias frentes através de uma maior articulação com outros ministérios. A necessidade de maior foco na inserção das famílias beneficiárias no mercado de trabalho é uma das lacunas referenciadas ao Bolsa e também, o facto de perpetuar os estereótipos de género, ao enfatizar o papel tradicionalista da mulher, algo já contrariado pelo Promundo. Todavia, importa referir que, independentemente do percurso já conseguido e do que ainda poderá ser feito, o Bolsa Família melhorou de forma significativa as condições de vida de milhões de famílias brasileiras, quer ao proporcionar um melhor e mais equitativo acesso a serviços e políticas públicas, quer no impacto de dignidade que gera nas pessoas. É este entendimento que justifica a premissa de que os projetos e programas sociais são uma ferramenta de novíssimas pazes.

Não sendo uma abordagem aprofundada ao longo da dissertação, mas que talvez importe sublinhar, o entendimento holístico de paz pode também contribuir para a promoção de uma paz positiva e estrutural em todo o globo. A abordagem transcendente da paz prende-se com um diálogo profundo e com a procura de soluções criativas e inovadoras de uma forma conjunta (Galtung, 2007). “A conceção holística da paz liga o ideal do espírito humano com a harmonia entre os diferentes componentes do sistema da terra e até mesmo do universo” (Jeong,

2007: 30). Se, no contexto das RI, se encarar esta premissa holística de paz, talvez a conquista de novas soluções pacíficas e criativas de modelos de construção ou manutenção de paz possa ser mais natural. Afinal a paz não é algo assim tão distante e inalcançável, como se tende a evidenciar.

CAPÍTULO 1

ESTUDOS PARA A PAZ, ENTRE O DISCURSO DOMINANTE E A DESCONSTRUÇÃO DA VIOLÊNCIA

Ao longo da história das Relações Internacionais, a produção acadêmica relativa às temáticas da guerra, da violência e do conflito tende a ser em quantidade superior comparativamente à produção teórica que se reporta a conceitos como o de paz. Esse desequilíbrio, evidenciado pela herança do domínio realista neste campo de estudos, afastou a paz como uma possibilidade permanente na cena internacional.

Neste sentido, torna-se necessário alargar os horizontes das RI e considerar a importância da dinâmica e da evolução da conceitualização de situações de conflito e violência, procurando incluir o conceito de paz, sempre com a preocupação de permanente adaptação a novas realidades. Contudo, há alguns espaços ou zonas de indefinição (que não são recentes) acadêmica e politicamente desprezadas. Como refere Kaldor (2001), enquanto na Europa se viviam guerras assumidas como tal, houve conflitos em que se registaram mais mortes que no Holocausto e, por não corresponderem ou se ajustarem a qualquer concepção de guerra, não foram considerados pela comunidade internacional. Foram assim encarados como marginais e periféricos, totalmente “abafados” pelos conflitos mais centrais.

Mesmo que essas realidades se reportem a zonas de conflito marcadas por uma indefinição teórica, é fundamental a sua inclusão e discussão para a procura de novas soluções de construção da paz. A evolução conceitual de “guerra”, “conflito” e “violência” e ainda a relação e dinâmica entre os três conceitos, pode ajudar na procura de formas de intervenção e manutenção da paz. Esta proposta de evolução dos conflitos internacionais, quer da produção teórica quer do seu próprio desenvolvimento empírico, procura explicitar a necessidade de inclusão do conceito de paz para uma procura de respostas mais eficazes de disseminação da conflitualidade, ainda tão presente um pouco por todo o globo.

A nível estrutural, este primeiro subcapítulo em que se propõe uma evolução concetual divide-se em três momentos. No primeiro será explorado o entendimento de guerra, de matriz vestefaliana, em que os Estados e o poder militar tinham um papel fulcral – as “velhas guerras”. No segundo, analisa-se uma nova fase de manifestações de guerra, segundo Kaldor, com um novo tipo de violência organizada, daí serem apelidadas de “novas guerras”. E no terceiro, estuda-se o conceito de Moura, de novíssimas guerras, em que são perceptíveis as “tendências de aproximação entre as zonas de guerra e de paz” (2010: 12): embora sejam considerados fenómenos locais, têm impacto à escala global e obrigam à reflexão de propostas de transformação e prevenção da violência. Esta evolução será ilustrada com casos específicos para que a diferença entre os diferentes conceitos seja mais clara. Clarificada a evolução, entendeu-se pertinente esclatecer o enquadramento dos Estudos para a Paz, com enfoque particular nas ramificações de violência introduzidas por Galtung, seguindo-se uma breve abordagem ao nexu desenvolvimento-segurança com o intuito de explicitar a importância da transição entre segurança nacional para segurança humana/individual. De maneira a completar o mapeamento e a concetualização dos Estudos para a Paz, importou também abordar a questão da forte sexualização e masculinização das Relações Internacionais, para evidenciar as relações de poder dominantes. A concluir o primeiro capítulo e de maneira a introduzir as práticas de políticas públicas e sociais centradas no bem-estar do indivíduo, introduz-se o conceito de manutenção de paz em que se evidencia a necessidade de persecução de paz estrutural, em que o *continuum* de violências seja cada vez mais aniquilado.

DAS VELHAS ÀS NOVÍSSIMAS GUERRAS: UMA PROPOSTA DE EVOLUÇÃO CONCRETUAL

“VELHAS GUERRAS” PELA SOBERANIA

Segundo Moura (2010), o que entendemos por guerra corresponde a um fenómeno específico e que foi evoluindo na Europa entre os séculos XV e XVIII, percorrendo várias fases: guerras limitadas dos séculos XVII e XVIII associadas ao crescente poder do Estado absolutista, passando pela fase de guerras mais

revolucionárias, como são exemplo as Guerras Napoleónicas ou a Guerra Civil Americana, e culminando nas guerras totais, numa primeira fase de alianças e depois de blocos. Contudo, como nos lembra Kaldor (2001), a guerra, enquanto atividade socialmente aceite, necessita de uma justificação. Neste caso, a justificação surge na emergência de uma matriz vestefaliana, em que o Estado está no centro das considerações militares de segurança, e em que o sistema internacional é o organizado por Estados segundo os princípios de autonomia e territorialidade. Assim, “a soberania estatal como pedra angular do sistema de Vestefália” (David, 2000: 48) desemboca num permanente desequilíbrio na balança de poder em disputa pelos Estados, máxima do realismo.

O exemplo do século XIX, em que os exércitos sob controlo estatal eram cada vez mais profissionalizados, evidencia a construção do Estado Moderno¹, enfatizando o facto de a paz e a guerra funcionarem por excelência, na altura, como temáticas de um sistema estatocêntrico. Seguindo este conceito, importa ressaltar o contributo do soldado prussiano Clausewitz: “sem o controlo efetivo do território, a soberania estatal não é reconhecida” (1997: 31). O estratega considera ainda a guerra como um “ato de violência com que se pretende obrigar o nosso oponente a obedecer à nossa vontade” (Clausewitz, 1997: 29).

Todavia, a sua máxima inovadora prende-se com a comparação da guerra a uma maneira de continuar a política “por outros meios”, em que o uso do poder físico é levado “até à sua capacidade máxima” (Clausewitz, 1997: 30). A ideia clausewitziana de que a guerra pode ser usada como arma política nacional, em que a violência com o fim de lutar contra a violência é o imperativo, desemboca em algo perigoso: “durante três séculos este jogo conduziu a graves confrontos e às guerras mais sangrentas” (David, 2001: 48). Daí que se saliente o conceito de guerra de Wright em que importa a classificação dos conflitos com base no

¹ Características do Estado Moderno: “distinção entre público e privado, entre a esfera da atividade estatal e a atividade não estatal; a distinção entre a esfera interna e a externa, entre o nível nacional e o internacional; a distinção entre o económico e o político; a distinção entre a esfera civil e a esfera militar, entre a intervenção intrafronteiras não violenta e a intervenção externa violenta; e a distinção entre a posse e utilização legítima de armas e o não combatente e o criminoso” (Moura, 2010: 27).

número de vítimas, estudados na sua “duração, frequência e repetição” (Pureza, 2011: 6).

A título de ilustração podemos encarar as guerras totais da primeira metade do século XX, em que se salientam as alianças inter-estados, como representações reais do conceito de Clausewitz. Estas “envolveram uma vasta mobilização de recursos nacionais para lutar e apoiar” os conflitos (Moura, 2010: 28), e tinham os Estados e os seus exércitos como atores principais, mas assistindo-se a uma transformação dos objetivos e das justificações².

“NOVAS GUERRAS” PELA IDENTIDADE

O fim da Guerra Fria possibilitou a “entrada num novo horizonte”, em que a centralidade dos conflitos internos propiciou uma atenção maior no que toca a elaboração de “regras de legitimidade e para a sua aplicação em termos de punição das respetivas infrações” (Pureza, 2001: 15). Mas foi também nesta altura que se notou o início da dissolução do Estado-nação, fator impulsionado por aquelas que viriam a ser chamadas as “novas guerras”.

Todavia, é necessário questionar a adjectivação de novo. Novas para quem e porquê? Talvez a novidade resida na maior visibilidade das mesmas, e não tanto na emergência súbita de uma nova forma de violência. Ainda assim, Kaldor, a pioneira do conceito, acredita que nas décadas de 80 e 90 surge um novo padrão de conflito, em que “as guerras correspondem a um novo tipo de violência organizada” (2001: 32).

O seu argumento central prende-se com o facto desta nova violência ocultar as diferenças entre “guerra, crime organizado [relacionados ao poder privado] e violação em larga escala de direitos humanos” (Kaldor, 2001: 33). Esta definição cruza-se com a proposta de David para o que chama de guerras pré-modernas: “os novos conflitos armados são intraestatais, deixando de estar

² Enquanto na Primeira Guerra Mundial “a devoção à pátria” serviu para mobilizar milhões de pessoas para o combate, na Segunda Guerra Mundial já foi necessário “apelar a causas mais abstratas e poderosas, transformando a guerra numa luta contra o mal” (Moura, 2010: 28). Assim, também podemos encarar a Guerra Fria aliada a este conceito de guerra, sendo que legitimação passa pelo confronto ideológico.

sujeitos à mera vontade dos Governos” (David, 2001: 129). Estas propostas parecem ter afastado por completo, do sistema internacional, o conceito de guerras entre Estados, contrastando com a matriz vestefaliana.

Devido a esta fase de manifestações das guerras, em que atores, práticas e interesses deixam de corresponder a anteriores definições de conflitos bélicos, ignora-se o conceito de guerra civil e vai-se mais longe, dando ênfase a conflitos étnicos ou religiosos. O declínio da economia formal, a fraca legitimidade dos Estados e a privatização da violência são situações que facilitam a emergência desta “nova” conflitualidade³ (Moura, 2010). Duffield (2001) entende esta realidade como “formas de guerra em rede”⁴ e que resultam num esbatimento das fronteiras, baseadas em redes cada vez mais privatizadas de atores estatais.

Contudo, há que atentar a uma falha deste conceito, alertada por Tortosa, que refere que estas novas guerras “não resultam apenas de conflitos religiosos, étnicos ou políticos, mas essencialmente de objetivos económicos” (Tortosa, 2001 *apud* Moura, 2010: 35).

A maioria dos autores defende que o que distingue verdadeiramente as novas das velhas guerras é o seu objetivo, pois já não se luta por ideologia mas sim por identidade (Kaldor, 2001). Porém, Moura alerta para o facto de não existir “identidade sem ideologia”, acrescentando que “nenhuma ideologia consegue mobilizar com sucesso o apoio popular sem construir rótulos de grupo com significado” (2010: 39).

O exemplo comum usado para ilustrar este conceito é o caso da limpeza étnica na Bósnia, (1992). Mas nesta situação houve a predominância de uma motivação geopolítica e ideológica, visto que o grande objetivo era a conquista de um determinado território para implementar um projeto político específico, o que pode pôr em causa a génese do conceito de novas guerras.

³ Nas novas guerras torna-se mais difícil estabelecer as distinções entre público e privado, estatal e não estatal, o que é considerado formal ou informal e o que é feito por interesses económicos ou políticos (Kaldor, 2001).

⁴ Conceito original: *network war*

Neste conceito não há uma distinção clara entre responsáveis pela violência e sociedade civil, olhando-se para esta como uma enorme diversidade de grupos, dado que “a sociedade civil é simultaneamente o palco e o alvo da violência organizada” (Moura, 2005: 79). Ainda assim, “não existe uma base empírica para se afirmar que os conflitos recentes são mais violentos que os anteriores” ou pode também questionar-se o facto de se “chamar de novidade ao facto de a população civil ser usada como alvo ou ao uso de táticas de terror e guerrilha” (Moura, 2010: 38-39).

NOVÍSSIMAS GUERRAS

Depois da distinção entre velhas e novas guerras, surge um conceito mais ambicioso. Todavia, “há muito de construído nesta visão que opõe velhas e novas guerras”, visto que o destaque dado à despolitização ou criminalização de guerras mais contemporâneas não é prova de “novidade empírica”, mas sim o não-encaixe de alguns conflitos em “determinadas concepções de guerra” (Moura, 2010: 35-36). Daí a emergência do conceito de novíssimas guerras, em que se evidencia a existência de ambientes de violência armada em contextos de paz formal. Torna-se então necessário, quer em contextos de pós-guerra, quer em contextos de paz formal, entender e viabilizar expressões de violência que vão além das violências das guerras e “analisar as continuidades e transferências destas violências de outros períodos para novas escalas, meios, manifestações e atores” (Moura, 2010: 41). Contudo, um dos principais problemas deste conceito é o facto de não corresponder a qualquer concepção de guerra, reportar-se a “zonas de indefinição” onde a guerra se confunde com paz, o que o leva a ser desprezado academicamente pelas RI.

Mas há que referir que nestes contextos ocorre uma interdependência clara entre zonas de paz e guerra, assim como uma forte ligação entre “as estruturas de violência nas zonas de conflito” e as “relações de poder internacionais”, o que conduz à perigosidade de a paz se tornar “numa condição relativa, revelando a persistência de economias políticas violentas” (Moura, 2010: 36-37). Este conceito herda, então, a teoria ‘galtunguiana’, em que o oposto de paz não é guerra (como

as anteriores concepções abordadas) mas onde a oposição reside nas várias violências⁵.

Este tipo de análise, como evidencia Moura (2010), vem assim questionar “radicalmente os conceitos tradicionais de guerra e paz” e centrar as atenções em cenários atuais de proliferação de violência com manifestações em espaços geográficos e sociais distintos. Em suma, as novíssimas guerras reportam-se a concentrações de grande intensidade de violência armada em territórios geradores de espirais de insegurança, inseridos num contexto nacional de paz aparente, institucionalizada e formal.

Torna-se exemplificativo o caso do Rio de Janeiro, onde, sem qualquer envolvimento numa guerra oficial, algumas regiões apresentam hiperconcentração de violência armada direta, refletida nas elevadas taxas de mortalidade (Moura, 2010). Estes cenários levam à demonstração de sinais de clara preocupação e necessidade de novas intervenções. Tendo em conta esta evolução concetual e o menosprezo por realidades de conflito que têm surgido ao longo dos tempos, mas que não correspondem a qualquer definição, evidencia-se a necessidade de questionar os conceitos tradicionais de guerra e paz.

A disseminação destas novíssimas guerras, como hiperconcentração de violência armada em territórios limitados, é encarada atualmente como risco de propagação global. É, portanto, lógico que comece a ser visto como um conceito a ter em conta na discussão e na procura de soluções para evitar e disseminar os cenários de violência. Recorrendo a Galtung, consegue evidenciar-se a importância do conceito de violências e dos seus diferentes tipos (direta, estrutural e cultural) e a forma como estas se concertam num *continuum* fundamental para perceber realidades de conflito. A configuração de guerra, registada em grande parte da literatura, com a tónica assente ora nos Estados ora na privatização da violência, acaba por ofuscar este *continuum*. Ao isolar a violência física dos outros dois tipos de violência, incorre-se numa falha que

⁵ Galtung desdobra o conceito de violências em: violência direta; violência estrutural (violência não personificada, traduzida por exemplo no funcionamento das estruturas sociais, económicas e políticas) e violência cultural (expressa no conjunto de mecanismos que normalizam as violências) (Galtung, 1996).

impossibilita a articulação de novas soluções para estes conflitos em paz formal. Daí que Pureza alerte: “a paz só pode ser alcançada pelo comportamento quotidiano” (2001: 16).

Assim, a premissa fatalista de Clausewitz de que “a paz raramente reina em toda a Europa e nunca em todos os recantos do mundo” (1997: 90) cai completamente por terra, uma vez que o entendimento articulado e crítico de paz (englobando as três sobreposições de violência) permite refletir sobre novas formas de construir a paz. Tal facto leva Moura a atestar as novíssimas guerras como contextos detentores de especificidades de cenários de guerra e cenários de paz, o que por sua vez implica repensar “as propostas de prevenção e transformação da violência” (2010: 157).

Se assim não for, como alerta Moura, o silenciamento do *continuum* “pode conduzir a uma normalização clara quer da violência quer da guerra”, o que impede que se repensem novas soluções de paz para novas realidades, cada vez mais presentes em diferentes zonas do globo. Assim, “um sistema que encoraja a complacência com a violência, que a constrói socialmente, que legitima a guerra e a exploração (...) constitui um obstáculo às tentativas de construção de paz” (Pureza e Moura, 2004: 161).

ESTUDOS PARA A PAZ: ENQUADRAMENTO

Os Estudos Para a Paz começam o seu percurso com uma crítica assinalada ao binómio guerra-paz, marcado por um forte estatocentrismo, defendido pelos realistas e liberalistas, e numa fase inicial influenciado pelo positivismo de autores como Theodor Lenz ou ainda Quincy Wright. As suas práticas passavam por um pensamento quantitativo, baseado em classificações “das guerras em função das suas causas” ou ainda em classificação “dos conflitos entre estados com base no número de vítimas (...) duração, frequência e repetição” (Pureza, 2011: 6).

É no pós-Segunda Guerra Mundial, na década de 50, que surgem as primeiras publicações e a Escola dos Estudos Para a Paz começa a ganhar

consistência e a organizar-se academicamente. Importa também realçar a influência decisiva da comunidade religiosa *Quaker*, e ainda a forte relação deste movimento académico com o movimento social.

O lançamento do *Journal of Conflict Resolutions*, em 1955, apresenta-nos a formalização de uma primeira fase desta Escola, em que as técnicas de catalogação ou tabelamento de causas de conflitos são encaradas como soluções para os mesmos. Contudo, uma segunda fase veio abalar os pressupostos iniciais desta Escola, chegando mesmo a haver uma rutura com a fase anterior no que toca a uma ampliação do conceito de paz. Para tal, foi fundamental o *Journal of Peace Research*, em 1964, lançado em Oslo, pelo Peace Research Institute of Oslo (PRIO), com um editorial assinado por Johan Galtung. Neste editorial é feita a distinção entre paz negativa e paz positiva: enquanto paz negativa é reconhecido como um conceito limitado de mera ausência de guerra, a paz positiva é apresentada por Galtung como um conceito de integração da comunidade internacional e ainda como “integração da sociedade humana”. Esta primeira fase ‘galtunguiana’ é claramente positivista e vai ser largamente contestada.

Galtung no início da década de 70 problematiza a violência estrutural, com o intuito de evidenciar desde cedo que a ausência manifesta de guerra não é por si só sustentável. Depois de ser fortemente criticado, anos mais tarde, na década de 90, introduz o conceito de violência cultural, apresentando o triângulo de violências (direta, estrutural e cultural). Para dividir o conceito de violências, Galtung parte de um amplo conceito de paz que pressupõe desde cedo a plena realização do indivíduo. E é a partir deste momento que a Escola de Estudos para a Paz rompe com a sua fase inicial positivista e estabelece um comprometimento com a realização da paz.

É também nesta altura que se assiste a uma certa cooptação desta proposta teórica por parte de atores dominantes do sistema internacional, como é exemplo a Agenda para a Paz. Em 1992 o documento apresentado pelas Nações Unidas centra-se na lógica de diplomacia de prevenção dos conflitos (*peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*), com a vontade de procurar e atuar

na raiz dos conflitos, nos mecanismos de violência mais profundos. Todavia, nesta institucionalização é evidente a perda de um certo potencial crítico, essencial para se procurar a paz enquanto utilidade social. Como foi já referido as estratégias implementadas vão aproximar-se de soluções de paz liberal, materializada na sua lógica de *problem-solving*.

Anos depois, após o Genocídio do Ruanda (1994), as instituições internacionais começam a considerar as ideias de segurança humana, designadamente a *Responsibility to Protect* (R2P), em que se referem as missões humanitárias de paz como um dever moral dos estados. Este conceito foi largamente problematizado por autores como Duffiel ou Waddel. O marco dos Estudos para a Paz é destacado pelo fim do sistema bipolar, uma vez que a década de 90 vem contribuir para a resolução de conflitos civis, em número crescente e particularmente violentos (Pureza e Cravo, 2005: 10).

Esta controvérsia levantada relativamente a noções como segurança humana ou responsabilidade de proteger, acaba por legitimar a importância e a abordagem dos Estudos para a Paz, uma vez que estes repensam as estratégias de proteção do indivíduo com base na abrangência das três formas de violência. Os Estudos para a Paz acabam assim por contribuir para novas perceções acerca das relações sociais, uma vez que se procura ir para além dos prejuízos físicos e questionam: que tipo de paz se espera? É também neste sentido, que os Estudos para a Paz demonstram a necessidade de se criarem instituições/estruturas internacionais que possam intervir nas controversas intervenções humanitárias, justamente através da promoção de instrumentos de proteção aos direitos e ao desenvolvimento humano, mediante as especificidades de cada contexto ou situação.

TIPOLOGIA DAS VIOLÊNCIAS

É na década de 70 que Galtung introduz um dado que torna novamente agitar a Escola dos Estudos para a Paz. O autor veio referir que o contrário de paz não é guerra, mas sim violências. A paz é vista então como uma condição social em que as potencialidades de cada indivíduo são efetivamente cumpridas.

Sendo que aquilo que ameaça a plena realização do indivíduo pode ser encarado como um mecanismo de violência. É este entendimento de paz positiva o grande enfoque desta escola de pensamento. A paz deixa de se correlacionar apenas com a diminuição dos níveis de violência e traz para a reflexão as questões sociais de desenvolvimento (direitos sociais) e as hierarquias de poder desiguais (Jeong, 2007). Galtung sublinha que este entendimento de paz só é alcançável com o desenvolvimento de condições justas e equitativas associadas à eliminação de estruturas sociais desiguais (1969). Estas condições podem materializar-se na eliminação de várias formas de discriminação (com base nas classes sociais, género, étnia, religião, idade, cultura, etc.), devendo estas ser combatidas através da promoção de direitos e leis sociais e igualdade de acessos.

Ao contrário da conceção realista de paz, caracterizada pela ausência de conflito e pela não violência física e visível, o entendimento estrutural de paz pressupõe: qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social e económica, solidariedade, autonomia e participação (Galtung, 1994: 173). Enquanto a paz negativa pressupõe uma abordagem que recorre ao uso da força e se centra no presente ou num espaço temporal curto, a noção de paz positiva procura uma abordagem transversal a outros domínios do saber, com um entendimento prospetivo, a longo prazo.

Para se chegar a este entendimento, Galtung desdobra o conceito de violência(s): direta (física/psicológica); estrutural (não personificada, patente no funcionamento natural das estruturas sociais, económicas e políticas); e, acrescentada na década de 90, cultural (produção de ideias justificativas das demais violências). A violência direta reporta-se a injúrias físicas e a inflação de dor causada por uma pessoa específica, comum a cenários de guerra, ou ainda a formalização verbal e psicológica de abusos. A violência direta é normalmente rápida e dramática, ou seja, é pessoa, visível e manifesta (Galtung, 1996). No escopo de violência estrutural cabem cenários como pobreza, fome, repressão e alienação social (Jeong, 2007). A qualidade de vida é drasticamente reduzida pela dificuldade de acesso a oportunidades de educação, complicações no ingresso a

serviços de saúde, ou privação de liberdade de expressão e de associação (Galtung, 1996). A este cenário, são ainda associados dois fatores chave para que a violência estrutural se manifeste: distribuição desigual de recursos e a desigualdade nas relações de poder e tomada de decisão. Contrariamente à violência direta, a violência estrutural caracteriza-se pela atuação de forma lenta e continuada na erosão dos valores humanos e na diminuição de expectativas. Se os seres humanos começam a ser impedidos de aceder à educação, habitação, saúde, oportunidades de trabalho ou capacidade de expressão, então eles “serão marginalizados” (Jeong, 2007: 24).

A violência cultural, só mais tarde introduzida por Galtung, é encarada como a fonte dos outros dois tipos de violência. Segundo Jeong, esta é perpetuada por três sentimentos: ódio, medo e desconfiança (2007). A religião, a ideologia, a arte, a ciência como símbolos de discurso podem ser alguns exemplos manifestos de violência cultural (Galtung, 1990) ou ainda os estereótipos de género (normalizados pelo discurso ou por comportamentos tradicionalistas e patriarcais).

A partir deste momento, os Estudos para a Paz tornam-se uma ciência social comprometida com a realização da paz e há uma quebra com a fase positivista de Galtung. Assim, “a centralidade que o conceito de violência estrutural passou a ocupar na obra de Johan Galtung (...) foi uma resposta à pujança destas críticas” (Pureza, 2011:11). A violência é então entendida como a privação das pessoas às suas necessidades básicas. Uma elaboração mais contemporânea de Galtung refere violência como: “ofensas evitáveis às necessidades humanas básicas e à vida em geral, reduzindo os níveis de satisfação dessas necessidades abaixo do que é potencialmente possível” (1990: 292).

Como foi já sugerido, é possível uma transformação não violenta dos conflitos, em que os atores conseguem resolver as incompatibilidades que conduziram ao conflito sem recorrer a estratégias violentas, através de uma postura transcendental. Para tal, o pai dos Estudos para a Paz considera fundamentais seis abordagens: resolução de incompatibilidades; compromisso;

aprofundamento, alargamento, integração e desintegração através da dissociação (Galtung, 1990). Seguindo esta abordagem, entende-se que a paz pode ser obtida pela “mudança de estruturas sociais que são responsáveis por mortes, pobreza e má nutrição” (Jeong, 2007: 23). Daí que a paz positiva pressuponha um processo contínuo de construção social, isto é, é fulcral questionar as causas dos conflitos e as estratégias necessárias à sua superação “incluindo exigências de reestruturação social, seja no plano interno seja no internacional, que antecipem a ausência plena de violência direta ou indireta” (Pureza, 2001: 12).

É nesse sentido que o desenvolvimento social ou a promoção do bem estar social começam a ser preocupações referidas pelas instâncias internacionais. Para as Nações Unidas, a organização “tem estado na linha da frente do apoio aos esforços governamentais para alargar os serviços sociais relacionados com a saúde, educação (...) para todas as pessoas” (Nações Unidas, 2014: 158), para além de admitir o desenvolvimento de modelos para programas sociais. Os objetivos do desenvolvimento do milénio são uma tentativa de tentar essa abordagem mais social, que acabou no entanto por se revelar ineficaz. A meta temporal para o cumprimento deste compromisso foi definida para 2015, mas a meio do ano já é possível prever que será difícil essa concretização.

Também o conceito de desenvolvimento começa a ganhar especial relevo; com particular enfoco em espaços naturais após a conferência de Estocolmo (1972), com o foco no desenvolvimento humano nos últimos anos pelos relatórios do PNUD, e com enfoque no desenvolvimento social depois da Conferência de Copenhaga de 1995 (Galtung, 1996). Nesse sentido, também é importante atentar ao nexos desenvolvimento – segurança, muito debatido na cena internacional, na década de 90.

NEXO DESENVOLVIMENTO – SEGURANÇA

No pós-Guerra-Fria começa a notar-se que a segurança estatal e a segurança dos indivíduos e das suas comunidades são encaradas como detentoras de uma dependência mútua, devido à procura por uma resposta clara às novas ameaças transnacionais. Esta busca dá origem a um debate ativo em

que se reúnem conceitos como segurança e desenvolvimento, com enfoque no conceito de segurança humana que Duffield esclareceu como “a mudança do foco de segurança dos Estados para as pessoas que vivem dentro deles” (2001: 53).

Numa primeira fase, as concepções e as teorias surgem por parte da Escola de Copenhaga, que defende que a segurança humana se consegue com uma securitização progressiva do desenvolvimento (Buzan *et al*, 1997). Posteriormente, partindo de uma perspetiva mais crítica, chega-se aos Estudos da Paz e da Segurança, em que se consegue uma aproximação o conceito de Galtung. Quer a União Europeia (Conselho Europeu, 2008) quer as Nações Unidas (PNUD, 1994) têm evidenciado a necessidade de se estreitar desenvolvimento e segurança nas suas políticas⁶. Todavia, a segurança é mais que a mera ausência de conflito, reportando-se a outras áreas, fortemente ligadas ao cidadão. Duffield acrescenta um novo elemento, ao evidenciar que o discurso político concebe desenvolvimento: “como a vida deve ser apoiada e mantida, e como as pessoas esperam viver, em vez de se centrarem em modelos económicos e baseados no Estado” (2001: 54). Desta forma, o objetivo segurado deixa de ser o Estado e passa a ser o indivíduo. Tenta-se a emancipação dos indivíduos e da sociedade face às ameaças estruturais instituídas.

Contudo, este nexos que se preocupa com a legitimidade das intervenções internacionais fica aquém da segurança humana. Daí que tenham surgido conceitos como *empowerment* que coloca a tónica no desenvolvimento humano, no desenvolvimento como liberdade. Importa salientar a base da comunidade, pelo que interessa o surgimento de políticas participativas *bottom-up* ou *ownership*, que enfatizam a apropriação/participação da comunidade na procura de soluções (PNUD, 2010). A base marxista destes conceitos implica uma dimensão comunitária, eminentemente micro, sublinhando os conceitos de emancipação e de contestação.

⁶ Um desses exemplos é o facto de a ONU ter sido pioneira no conceito de desenvolvimento humano, materializado nas metas para os Objetivos do Desenvolvimento do Milénio

SEXUALIZAÇÃO E MASCULINIZAÇÃO DAS RI

No seguimento dos Estudos para a Paz, importa ainda sublinhar a crítica das teorias feministas, que vieram evidenciar o modelo patriarcal subjacente ao funcionamento das sociedades devido à construção social de um sistema de guerra que tem na sua génese “noções militarizadas e (consequentemente) masculinizadas de Estado, guerra, paz, poder e cidadania” (Moura, 2010: 69).

Este alerta vem reconhecer a existência de riscos e ameaças antes ignorados, devido à instituição de comportamentos estereotipados de género. As propostas feministas sugerem um olhar mais amplo, passando do nível local para o macro e da esfera pessoal para a instância internacional, através da denúncia que as estruturas macro têm ao nível local, nas pessoas e vice-versa (Moura, 2010).

Neste sentido, esta crítica começa a questionar a agenda convencional das RI, ao reportar-se a temáticas militares ou de política externa como áreas fora do propósito das mulheres: “as mulheres comprometidas com movimentos pela paz são frequentemente consideradas ingénuas” (Tickner, 1992: 3). Ao que acresce o facto da construção social da guerra está fortemente correlacionada com o acesso ao serviço militar: os jovens são apenas considerados ‘homens’ depois de cumprirem o serviço militar ou depois de atuarem numa guerra (Enloe, 1983).

Normalmente a esta visão de masculinidade, como característica da guerra, surge a “imagem de mãe” que serve para “justificar a construção dos papéis sexuais relacionados com a paz e com a violência” (Moura, 2010: 88). Ultrapassando as questões de guerra e violência direta e atentando às dimensões de violência estrutural ou cultural, que são o foco desta dissertação, é possível catapultar também a crítica feminista. Os estereótipos de género reconduzem à violência estrutural, uma vez que estes representam a materialização de uma relação desigual de poder, que impede a concretização de componentes essenciais de paz positiva, como liberdade e igualdade. Para além do facto de serem normalizados e perpetuados pela violência cultural, designadamente no discurso dominante heteronormativo, pela sua não inclusividade, ou pela

atribuição de diferentes responsabilidades em função do género do elemento familiar, por exemplo, como é o caso do Bolsa Família em que a transferência de rendimentos é feita de forma preferencial para as mulheres que acabam também por ser as responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades que envolvem sobretudo as suas crianças.

Este tipo de abordagem “naturaliza comportamentos socialmente construídos e reproduz dicotomias que reforçam a subordinação das mulheres” (Moura, 2010: 132). Desta forma, importa também desconstruir este tipo de violência de maneira a maximizar a paz positiva. Para tal, podem também contribuir soluções integradas em projetos ou programas sociais, como é exemplo o Projeto Bolsa Família e Género do Promundo, que procura junto de homens e mulheres a conquista do empoderamento económico do género feminino.

MANUTENÇÃO DA PAZ

Como as novas ameaças ligavam-se estritamente às aspirações dos indivíduos, a segurança começa a ser entendida como uma condição a que todos os cidadãos têm o direito de usufruir. Esta conceção mais alargada está ligada ao conceito de paz positiva de Galtung, que refere ainda: “alcançar a Segurança Humana pressupõe capacitar os indivíduos” (2003: 6).

Para as Nações Unidas, a manutenção de paz resulta em operações complexas e “de muitos elementos – militares, polícias e civis – que trabalham em conjunto para estabelecer os alicerces de uma paz sustentável” (Nações Unidas, 2014: 66). Contudo, envolvem ainda o recurso ao militarismo caracterizado pelo uso da força ou pelo recurso à violência. Clarificando, não é este o entendimento que se pretende de manutenção da paz. O que importa sublinhar é que em contextos de paz formal possam existir “atos de agressão como numa guerra” (Freire e Lopes, 2008: 20), ou seja, é notório um *continuum* de violências, em que a incapacidade dos indivíduos satisfazerem as suas plenas necessidades é por si só uma manifestação de conflito, o que implica a necessidade de se repensar a manutenção da paz. As mesmas autoras consideram ainda que “a manutenção

da paz tem sido institucionalizada na política externa dos governos, nas organizações regionais e ao nível das Nações Unidas” (2009:15).

A ideia de manutenção de paz que se pretende para finalizar o capítulo teórico prende-se com uma abordagem ativa e de aniquilação da violência, da opressão e das desigualdades sociais e de relações de poder, numa lógica de transformação a longo prazo. Isto numa altura em que é visível um afastamento dos Estados perante os seus cidadãos, uma vez que estes tendem a orientar a sua ação e políticas para o tratamento de riscos ou emergências macroeconómicas ao invés de priorizarem a vida dos seus cidadãos. Exemplo disso são os recorrentes cortes na saúde, na educação, nas políticas de promoção de emprego, nos apoios sociais ou outros elementos fundamentais ao desenvolvimento humano, cada vez mais referenciados em todo o globo, o que decorre, uma vez mais, de uma visão hegemónica de noções como segurança ou proteção.

Todavia, urge combater a violência como suporte estrutural e legitimada culturalmente por regras e normas dominantes que impedem a concretização de um entendimento de paz positivo. Para quebrar essa visão, sugere-se um maior foco para as dimensões sociais, sobretudo para as políticas públicas e sociais como resposta a estes problemas, ou na falha ou incapacidade delas, as propostas de economia solidária, inovação social ou a ação do terceiro setor, suportado pelo envolvimento da comunidade e com um forte componente de cidadania.

CAPÍTULO 2

PROJETOS E PROGRAMAS SOCIAIS EM BUSCA DAS NOVÍSSIMAS PAZES

Como foi evidenciado ao longo do primeiro capítulo, a análise e interpretação da violência e dos conflitos, numa perspectiva ocidental dominante, tende a ser simplista, na medida em que se procura massificar e replicar estratégias de paz em vários contextos, com características muito diferentes. Este olhar sobre os conflitos segundo uma lógica simplista tende a ser perigosa, visto que ignora dimensões fulcrais para um entendimento mais penetrante de respostas de paz bem mais eficazes e sustentáveis.

Depois da Guerra Fria, foi notória a definição de formas variadas de intervenção internacional, visto que a implementação de modelos e estratégias para prevenir os conflitos (e também em resposta à reconstrução pós-bélica) tornou-se um paradigma da década de 90 (Pureza e Cravo, 2005:14). Desta forma, o que se procura é reproduzir a democracia liberal como um modelo único, exemplar e eficaz a todo o globo, tornando o conceito de paz liberal no molde mais acertado para a procura de uma paz universal⁷.

Contudo, como foi já referido no capítulo inicial, o modelo de paz liberal é academicamente criticado e rebatido. Acontece que o paradigma dominante, motivado pela herança realista das Relações Internacionais, tende a impedir a desconstrução e a análise mais profunda e mais detalhada desse mesmo paradigma replicado em cenários de prevenção de conflito e reconstrução pós-violência. Este domínio de uma visão ocidental tem sido responsável por uma categorização acrítica, geral e simplista de todos os conflitos como conflitos violentos motivados ora por questões étnicas, ora por questões religiosas, como aconteceu, a título de exemplo, com o Ruanda ou com o Afeganistão. Todavia, é fundamental ir para além desta análise que não compreende a complexidade de

⁷ O modelo de paz liberal foi tido como um modelo único e aplicado de forma genérica a situações díspares de conflito, ignorando singularidades locais, e referida como “um esquema ocidental pré-concebido” e que “é baseado em dois pilares em particular – a democracia de competição eleitoral e a economia de mercado” (Pureza e Cravo, 2005: 8-9).

fatores que pode motivar qualquer conflito, e que por sua vez impede a busca de uma resposta eficaz.

Talvez a reduzida investigação académica e empírica de estratégias mais adequadas e mais abrangentes que possam incluir novas dimensões profundas que envolvem aspetos e características das várias sociedades, contribua para esta visão dominante.

Este privilégio de uma abordagem técnica na resolução de conflitos e de uma estratégia *problem-solving*, aliado ao já referido modelo dominante de paz liberal é claramente ineficaz quando falamos de cenários de paz formal com características e especificidades de cenários de guerra, como é o caso das novíssimas guerras.

É necessário refletir e procurar soluções eficazes e sustentáveis de paz, obviamente aliadas a estratégias de prevenção e transformação de violências em ambientes de paz formal, como deve acontecer em cenários de hiperconcentração de violências. Nestes casos é absolutamente fundamental ir além das dimensões étnica e religiosa. Uma análise cuidada à literatura académica relativa quer à prevenção de conflitos quer às respostas pós-conflito permite perceber que esta tende a sobrevalorizar as dimensões étnicas ou religiosas, deixando em segundo plano as componentes de natureza económica ou social: “a consideração (...) dos direitos de natureza económica e social e do papel desempenhado pelas desigualdades socioeconómicas (...) é frequentemente inexistente e/ou desvalorizada” (Nascimento, 2011: 6). Contudo, estas dimensões têm um peso significativo na emergência e agravamento da violência, como foi já referido no primeiro capítulo. De facto, como já mencionado, os sistemas económicos discriminatórios podem contribuir para a frustração de expectativas do indivíduo, correndo para uma lógica cumulativa da violência, que acaba por se manifestar em *continuum*.

Esta chamada de atenção de Nascimento cruza-se com a proposta de “pontos de partida” de Moura, em que se evidencia a necessidade de (re)pensar propostas com o objetivo de prevenir e transformar a violência, em ambientes de

paz formal, caracterizados pela predominância de estratégias de violência estrutural e cultural, que como foi já defendido, podem conduzir a uma prepotência da violência direta. Assim, interpretar estes cenários de hiperconcentração de violências numa escala micro - inseridos num contexto mais amplo de paz formal, tendo em conta as várias dimensões da sociedade, e indo para além das visões e modelos dominantes de construção da paz, - permite idealizar respostas de novíssimas pazes. Neste sentido, pretende considerar-se de uma forma mais complexa as dimensões sociais e económicas na procura de novas soluções de paz, sobretudo com intervenções que partam da própria comunidade, com dimensões *from the bottom up* e com a participação de atores da sociedade civil. Com os projetos e programas sociais, tenta-se assim apresentar uma dimensão alternativa sustentável para a construção de uma nova solução de paz.

É com este entendimento que se inicia este segundo capítulo. Numa primeira parte procura-se desmontar as dimensões sociais e económicas características das sociedades contemporâneas, ao abordar-se e definir-se a política pública e social, tendo em conta as definições de estado social e estado providência, bem como sociedade de providência. Indo ao encontro dos conceitos 'galtungianos', num segundo momento reflete-se sobre as necessidades sociais e o bem-estar social, colocando em evidência a dimensão social no centro da resolução de conflitos. Para evidenciar momentos em que o Estado é incapaz de responder aos problemas sociais e estes persistem, surgem alternativas do lado da sociedade civil que tentam colmatar esta lacuna, esmiúçam-se os conceitos de economia solidária, inovação social e terceiro setor. Num terceiro momento aborda-se a cidadania, o empoderamento (*empowerment*) e a apropriação local (*ownership*) para demonstrar o potencial pacífico de envolvimento e de participação da comunidade nestes projetos. Para terminar este segundo capítulo e abrindo já espaço para a apresentação do estudo empírico, é fundamental introduzir a temática dos projetos sociais, clarificando a sua linguagem típica, os conceitos, as especificidades e as metodologias inerentes, bem como os processos por eles gerados que acabam por surgir junto da sociedade, na construção de novas soluções de paz.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

É após a Revolução Francesa e da consequente Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que se consolida a soberania popular, a divisão de poderes e a garantia de direitos individuais. É essa consciência de garantia de direitos individuais e a maior visibilidade dos mesmos que contribuiram para que nas últimas décadas se assista a um ressurgimento da importância do campo denominado de políticas públicas (Souza, 2006). As constituições foram importantes mecanismos de incorporação de direitos e garantias individuais e também dos direitos sociais. Aliás, as constituições são desde o séc. XIX considerados instrumentos fundamentais de organização do Estado de Direito, com a missão de garantia dos direitos individuais. Para que este direito à igualdade de oportunidades fosse garantido chegou-se à elaboração de normas constitucionais, o que abre espaço ao controlo e à fiscalização neste campo (*idem*).

Porém, é apenas no pós Segunda Guerra Mundial que se referem nas Constituições de Estado os mecanismos de participação dos cidadãos e em que se aprofunda o princípio de igualdade, através da positivação dos direitos fundamentais, muito devido ao trabalho reivindicativo por movimentos sociais provenientes dos mais diversos quadrantes (Souza, 2006:27), como é exemplo a CUT – Central Única de Trabalhadores. Por sua vez, as constituições contemporâneas dispõe já de forma explícita a questão dos direitos sociais, perceptível nas orientações de implementação de políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais. Nas últimas décadas, a forte preocupação com a economia e a importância das relações do mercado acabam por pesar no comportamento dos governos um pouco por todo o mundo. Os ajustes fiscais que implicam a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e a forte tendência para a admissão de políticas de elevado cunho economicista e neoliberal, tiveram algum impacto da condução das políticas públicas e sociais que ora ficam num segundo plano ora são alvo de fortes cortes orçamentais. Perante este cenário, torna-se difícil equacionar políticas públicas capazes de

impulsionar o desenvolvimento económico e promover a inclusão social (Souza, 2006: 21).

Para clarificar os argumentos centrais deste capítulo, importa esclarecer os conceitos já empregues. A proposta é a especificação de conceitos como políticas públicas e políticas sociais, de maneira a enfatizar a abordagem que importa a este estudo: o fim do Estado é proporcionar bem estar aos indivíduos, através da garantia de condições físicas, morais e intelectuais, concertadas na promoção de bem público (Dabin, 1939).

Relativamente à noção de políticas públicas, existem diversas abordagens. Para Mead (1995), as políticas públicas reportam-se ao campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Por outro lado, Lynn (1980) apresenta-as como um conjunto de ações dos governos que irão produzir efeitos específicos, opinião corroborada por Peters (1986) que define políticas públicas como a suma de atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos. Já Dye (1984) apresenta uma abordagem mais crítica ao referir que estas resultam do que o governo escolhe ou não fazer, opinião seguida por Laswell (1958) que refere que decisões e análises sobre política pública implicam responder a questões relativas a quem ganha e o que ganha, o porquê e a diferença/impacto que se consegue na sociedade. Existem outras abordagens que enfatizam ainda o papel da política pública na solução de problemas.

Em suma, pode entender-se por políticas públicas um conjunto de ações “interrelacionadas entre si, tomadas por um ator ou conjunto de atores políticos, respeitante à escolha de objetivos e meios para os alcançar no contexto de uma situação específica” (Jenkins, 1978: 33). Por sua vez, Coelho é mais assertiva ao definir políticas públicas como “programas e ações do governo (central, regional, local) com repercussão na vida das populações em domínios como educação, saúde, proteção social, emprego, habitação, transportes, ambiente, entre outras” (Coelho, 2012: 164).

Considerando as várias noções de políticas públicas, podemos destacar três aspetos fundamentais que as caracterizam: em primeiro lugar, o facto de se

reportarem a um conjunto de decisões e não a uma decisão isolada; em segundo, o facto de as decisões serem tomadas por agentes com poder legitimado para tal; e por fim, o facto de essas mesmas decisões implicarem a identificação de objetivos a alcançar e definição de quais os meios para as concretizar.

E o que distingue a política social de outras áreas de atuação das políticas públicas? A política social apresenta como finalidade a garantia e promoção de bem-estar (*welfare*) na sociedade (Pereirinha, 2008). Desde as décadas de 20 e 30, o Estado começa a intervir de forma marcante na produção e distribuição de bens, apresentando uma forte tendência para o modelo *Welfare State*. Segundo este modelo, considerava-se que o cidadão estava garantido e protegido de direitos como o emprego, salário, rede de serviços sociais, etc. O *Welfare State* procura uma sociedade equitativamente mais justa. Atentando ao Brasil, país alvo do estudo de caso, as preocupações de garantias sociais estão consignadas na Constituição Federal de 1988, expressa quer no direito à segurança social que implica saúde, providência e assistência sociais, etc. quer em outros direitos como acesso à educação, cultura, desporto, entre muitos outros (Neto, 2003: 12).

Neste sentido, a política pública que importa ressaltar para este estudo é aquela em que a área de atuação se reporta a finalidades sociais, ou seja, a política social. Este é também um conceito que não apresenta uma definição única e que adquire contornos complexos, mas que pode ser resumido como atuação centrada na promoção e garantia do bem-estar (Alcock *et al.*, 1998). A dimensão que mais importa a este estudo é: “política social é um conceito usado para descrever atuações dirigidas à promoção do bem-estar” (Alcock *et al.*, 1998: 17).

Desta forma, a atenção centra-se na política social no âmbito da própria política pública, através do papel dos Estados na sociedade e na economia. Este entendimento adotado de política social prende-se com o entendimento ‘galtunguiano’ de paz positiva, na qual se pretende a plena realização dos indivíduos. Apesar de o conceito de bem-estar venha a ser retomado mais adiante, este deve entender-se como a satisfação das necessidades da

sociedade. Contudo, as diferentes concepções e entendimentos de bem-estar é que dão azo a políticas sociais distintas.

Há ainda aspetos importantes que complexificam esta problemática: a política social, tendo em conta a realização de direitos sociais, “obriga a sociedade a um esforço coletivo (cuja repartição, entre os seus membros, é também ela própria uma decisão coletiva) para a sua realização” (Pereirinha, 2008: 20). Daí que o debate envolto do próprio Estado Social seja importante para este estudo, sobretudo tendo em conta a atualidade de crise económica. É importante sublinhar, no contexto deste estudo, que se deve considerar de forma mais significativa a possibilidade de cooperação entre os governos e outras instituições ou grupos sociais, daí que numa segunda fase deste capítulo se enfatize o papel da economia solidária e do terceiro setor.

ESTADO SOCIAL Vs ESTADO PROVIDÊNCIA

Com a crise, o Estado Social encontra-se em risco. Mas o que é o Estado Social? Para Merrien, significa a “monopolização das funções de solidariedade social pelo Estado” (2009: 198), embora este se concretize de forma gradual. Mesmo no campo das solidariedades organizadas regulamentadas, o papel direto do Estado é bastante reduzido, de regulamentação (*idem*). O mesmo autor ressalva a diferença entre Estado Social e Estado Providência, “noção de origem francesa que imputa ao Estado a responsabilidade pelo social” (2009: 198). Em detrimento da última, prefere a concepção do *welfare state*, que evoca uma das funções do Estado moderno, garantir o “bem-estar social dos cidadãos sob parâmetros de equidade e de solidariedade” (Merrien, 2009: 1998). Ainda assim, e dada a dificuldade da tradução da expressão, alerta Merrien, a sua ideia tende a tornar-se sinónimo de Estado Social.

No que concerne ao conceito de Estado Providência, para o seu desenvolvimento são necessários quatro elementos estruturais (Sousa Santos e Ferreira, 2001: 203): pacto social entre capital e trabalho sobre a égide do Estado; relação sustentada, mesmo se tensa, entre a promoção da acumulação capitalista e crescimento económico e a salvaguarda da legitimação; elevado nível de

despesas no consumo social; uma burocracia estatal que internalizou os direitos sociais como direitos dos cidadãos, em vez de benevolência estatal. Desta forma, o aparecimento do Estado de Providência, no séc. XX, trouxe os direitos sociais ao conjunto de direitos civis e políticos, acabando por desembocar na trilogia dos direitos característica do Estado de Providência (Marshall, 1950), sendo notória quer a sua conotação histórica (pós-guerra), quer a sua natureza normativa (institucional).

SOCIEDADE PROVIDÊNCIA

Importa questionar: existe algum bem-estar e proteção social mesmo não existindo um verdadeiro Estado Providência? Para dar conta das práticas sociais que, por via de trocas não mercantis de bens e serviços, efetuam melhorias sociais, surgiu em meados da década de 80 o conceito de Sociedade Providência (Sousa Santos, 1993), que mais tarde seria definido de forma mais precisa como “as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatajuda (...) através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil” (Sousa Santos, 1993: 315). O conceito de Sociedade Providência é relacional pois define-se por relação com o Estado Providência. É a parte da Sociedade Civil que cuida dos seus membros em complemento ou substituição do Estado (Hespanha e Portugal, 2009: 299). Pode-se então assumir que com o enfraquecimento do Estado Providência, a sociedade terá de assumir um papel mais importante para a manutenção do bem-estar social.

Merrien divide os Estados Sociais em três modelos, dependendo do papel da providência estatal. Embora as pequenas divergências que os autores apresentam – Merrien defende a ótica do peso quantitativo do Estado no cumprimento das funções sociais, enquanto Sousa Santos define e analisa qualitativamente as estruturas que formam o Estado Providência, para concluir a partir daí sua existência (ou não) – não se excluem. O terceiro modelo de Estado social, para Merrien, é denominado de mercado. Quando o indivíduo falha aí a obtenção dos seus meios de subsistência, as solidariedades familiares deverão provê-los; na falta delas, as redes privadas de solidariedade assumirão

tal encargo (Merrien, 2009: 200). Essas redes são nada mais nada menos que a já enunciada Sociedade Providência. Uma Sociedade Providência pós-moderna, onde a sociedade civil é “de novo convocada a (re)assumir muitas das funções que o Estado aliena” (Hespanha e Portugal, 2009: 200). Pode-se então assumir que com o enfraquecimento do Estado Providência, a sociedade terá de assumir um papel mais importante para a manutenção do bem-estar social.

O interesse no conceito de Sociedade Providência por parte de cientistas sociais, ou de políticos interessados em procurar alternativas ao Estado Providência já foi referido por Arriscado Nunes há vinte anos. Aí, a discussão tinha lugar nos países centrais, onde o modelo de Estado Providência estava em crise, pois passou a “ser visto, sobretudo, como fonte de problemas que exige que seja encontrada uma resposta alternativa à necessidade de proteção social, à exclusão e à pobreza” (Arriscado Nunes, 1995: 5). De um conjunto de problemas de raiz rural e pré-moderna, foi transcodificada como um fenómeno pós-moderno, “como resposta aos problemas de solidariedade social na era do capitalismo desorganizado, através da transferência para a sociedade civil das funções de proteção antes associadas ao estado” (Arriscado Nunes, 1995: 6).

Este debate, como se pode verificar com facilidade através da comunicação social, alastrou-se hoje para os países periféricos. E o autor já referia, em 1995, que o entusiasmo pelas potencialidades da Sociedade Providência ignorava os problemas que a investigação teria revelado, devido à insuficiente cobertura do Estado, “grande parte das funções de devolução de risco e de resposta às situações de carência e de dificuldade é realizada através das redes de solidariedades” (*idem*). O mesmo autor faz ainda uma outra distinção importante. Nos países do centro da Europa, essa identificação entre Sociedade Providência e Sociedade Civil é muitas vezes uma outra forma de defender o mercado, o que pode contribuir para o aumento dos níveis de violência estrutural, daí que seja necessário ser refletido para permitir a paz positiva. E, noutros casos, quando o conceito é utilizado para referir as relações e redes organizadas com base no princípio da reciprocidade, ignoram-se dois problemas fundamentais: a impossibilidade de substituir o Estado Providência pela

Sociedade Providência, e a tensão que a atravessa, entre um potencial emancipador e um de geração de desigualdades (Arriscado Nunes, 1995: 7).

Para além disso, a sobrevivência do modelo da Sociedade Providência está em risco. A causa é a deterioração das condições laborais e da própria evolução do mercado de trabalho. Os estudos indicam que em extrema precariedade, ela torna-se inoperante, pela falta das condições que permitem o desenvolvimento de ajudas solidárias (Hespanha e Portugal, 2009: 302).

Posto isto, e indo para lá das finalidades das políticas sociais, importa ainda atentar aos objetivos primordiais da política pública, que permitem atingir as condições já referidas. Segundo Pereirinha, esses objetivos são os seguintes: a redistribuição da riqueza⁸; a gestão de riscos sociais⁹ e a promoção da inclusão social¹⁰.

Indo ao encontro do aparecimento do conceito de Estado Providência, no pós-guerra na Europa, pode rematar-se que a atuação primordial do Estado devia centrar-se em cinco seguintes áreas: educação, saúde, habitação, segurança social, ação social, o que permite apurar que política social se resume à elaboração de políticas públicas enquadradas nestas cinco áreas. E que por sua vez permitem realizar os objetivos já referidos, através da promoção e garantia de bem-estar na sociedade, através da concretização dos direitos sociais, patentes nas constituições.

⁸ A redistribuição da riqueza procura garantir os direitos sociais, sob a forma de reafetação de recursos na sociedade, com a preocupação de garantia de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades sociais e que são na sua maioria normas sociais consagradas como direitos fundamentais, como por exemplo: direito à educação, direito à saúde, etc. Há uma preocupação de afetar os recursos de forma a satisfazer as necessidades sociais, com o intuito de garantir que todos os cidadãos se encontrem nas mesmas circunstâncias, promovendo a equidade entre a sociedade.

⁹ Gestão de riscos sociais: “a presença do risco e da incerteza nas sociedades constitui um facto natural na vida dos cidadãos” (Pereirinha, 2008: 23). E alguns desses contingentes podem desembocar em situações de risco que, por um lado podem originar a não realização de direitos sociais (por exemplo, perda da capacidade para trabalhar) e, por outro lado o facto de se sentirem consequências na forma como as sociedades se encontram organizadas (por exemplo, altos níveis de desemprego). Contudo, “a existência de sistemas de segurança social constitui forma de as sociedades atuais assumirem responsabilidade de efetuar esta gestão de riscos sociais (desemprego, doença, invalidez, velhice, maternidade, etc.)” (*idem*).

¹⁰ A promoção da inclusão social prende-se diretamente com a garantia fundamental de direitos de integração, isto é, a plena realização de direitos sociais. “A existência, nas sociedades modernas, de formas de exclusão social (de origem económica, sociais, resultante do funcionamento das instituições) constitui uma preocupação central da Política Social” (*idem*).

Num sentido mais lato: para pensar a solidariedade no século XXI, urge não só encontrar novos mecanismos de redistribuição (ou pré-distribuição) para reduzir as desigualdades e promover o bem-estar social, mas sobretudo vontade política para a definição do papel do Estado como elemento central na gestão das solidariedades, e não como entidade verdadeiramente gerida por quem gera as desigualdades.

Apesar do Estado não se poder demitir das responsabilidades de promoção e garantia de bem estar-social e plena realização dos seus cidadãos, as restrições orçamentais e consequente falta de financiamento para o desenho de políticas sociais, como foi referenciado nas noções de Estado ou Sociedade de Providência, é urgente ultrapassar este obstáculo. Dessa forma, abre-se espaço para que um conjunto de outros atores, nomeadamente instituições de solidariedade social, organizações ou outras associações, e por vezes até a iniciativa privada, possam colmatar esta lacuna e desenvolver a sua ação no sentido de assumir parte das responsabilidades de promoção e garantia de bem estar social.

No Brasil, desde a década de 90 que o Estado procura esta postura de não ser o único ator a assumir e a executar as políticas públicas, especialmente as sociais. Na década de 90, o Governo deixa de intervir em áreas importantes da economia nacional e delega a prestação de serviços públicos a empresas privadas ou à sociedade civil organizada (Figueiredo, 2004: 35), passando a priorizar o seu papel de articulação, fomento e regulação das políticas sociais. Consequentemente, cresceu a participação de outros atores da sociedade que vão desde várias organizações que nascem da sociedade civil, denominado de terceiro setor, até às várias ações que partem da iniciativa privada, decorrente da crescente importância da responsabilidade social (*idem*).

NECESSIDADES SOCIAIS E BEM-ESTAR SOCIAL

Antes de se descortinar as várias associações e organizações que dão forma ao Terceiro Setor e as suas práticas de economia solidária e inovação social, é importante esmiuçar as necessidades sociais e as condições de

promoção de bem-estar para que fica mais claro o desenvolvimento da ação e os objetivos equacionados neste campo.

Primeiramente, é fundamental perceber que existe uma forte relação entre as necessidades humanas e os direitos humanos. As necessidades humanas, estando centradas no indivíduo reportam-se a uma satisfação específica e individual e podem ainda ser repartidas em duas distinções: materiais e não materiais. Apesar desta individualização inerente às necessidades humanas, é fundamental “requerer preparativos sociais para a sua satisfação” (Galtung, 1994: 92). Para se chegar aos Direitos Humanos é importante referir que as necessidades podem depender diretamente do ator que as sente ou podem estar dependentes da estrutura em que o ator se insere. Nesse sentido, os Direitos Humanos são concebidos como normas que asseguram as necessidades de sobrevivência e liberdade. E, neste contexto, dos direitos humanos existe uma tríade: o transmissor, o recetor e o objeto. O que importa sublinhar é que há uma forte tendência, decorrente da hegemonia dos conceitos ocidentais, para que o transmissor sejam sobretudo as assembleias mundiais, que não são as mais representativas dos cidadãos, mas sim dos Estados (*idem*).

Galtung defende também que existem necessidades humanas que não estão contempladas em parte ou na totalidade em direitos, o que o faz levantar algumas questões controversas com as noções de sobrevivência, liberdade, identidade ou até bem-estar, em que algumas dimensões não são abrangidas pela norma dos Direitos Humanos (1994: 97). No que concerne ao conceito de bem-estar, Galtung admite que está contemplado o acesso à alimentação, saúde, educação, habitação apesar de lhes encontrar lacunas dialógicas, mas não o acesso ao ar ou a água limpos (1994: 114). Todavia, o que importa é alertar para a necessidade de diálogo de ligações complexas entre os vários campos de estudo para que todas as necessidades humanas possam ser contempladas normativamente. Daí que seja também necessário referir a ligação entre direitos humanos e a noção de desenvolvimento, que segundo Galtung, procuram um equilíbrio entre um nível micro e macro, com o intuito de melhorar a qualidade de

vida de toda a população, sendo com este entendimento que se chega aos direitos sociais, já explicitados.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E INOVAÇÃO SOCIAL: O PAPEL DO TERCEIRO SETOR

Entre a discussão em torno do Estado-Providência e Sociedade Providência, nos anos 70, emerge um novo ator: o terceiro setor, assim denominado por “ser descrito como incluindo organizações e práticas descritas como não sendo do Estado nem do mercado” (Ferreira, 2009: 169). A dimensão de terceiro prende-se justamente com o facto de ultrapassar as práticas características quer do Estado quer do mercado. Já a denominação de setor, corresponde a uma certa complexidade das sociedades contemporâneas e da existência de redes entre os vários atores, como enfatiza Ferreira (2009: 172). Elisabeth Bott expõe o conceito de rede social – “o conceito mais adequado para descrever as relações sociais, em detrimento do conceito de grupo organizado de pertença” (1990: 97), introduzindo o conceito de conectividade, que denota desde logo a importância das interações entre os vários atores da sociedade civil.

Como enfatizam Portugal e Martins, os processos de mudança que caracterizam as sociedades atuais, como a globalização, recomposição do sistema económico, social e político e a entrada de novos atores na esfera pública, o que completa a tríade: Estado, Mercado e Comunidade. Todavia, esta mudança de paradigma exige que se pensem novos desafios teóricos e metodológicos para a “construção de novas abordagens (...) para a produção de bem-estar” (2011: 7).

Ferreira sintetiza a abordagem e as práticas do terceiro setor ao referir que as suas práticas e discursos são fruto de relações seletivas e estruturais dos próprios atores, para além de carregar uma forte componente relacional, traduzida nas relações estabelecidas em diferentes modos de organização. Mas é o seu modo de organização, contextual e relacional que importa sublinhar. O terceiro setor “em interação de relações sociais típicas dos diferentes modos de coordenação ou diferentes subsistemas, permitindo a observação mútua”, o que proporciona que se estabeleçam condições requeridas para a “governança da complexidade contemporânea” (Ferreira, 2009: 170).

Relativamente à noção de economia solidária, este tem sido utilizado para se reportar a “uma grande diversidade de atividades económicas organizadas segundo princípios de solidariedade, cooperação e autogestão” (Cunha e Santos, 2011: 17) que se podem dividir em práticas tradicionais ou através de emergência de formas inovadoras. No Brasil, a componente solidária é um elemento muito presente e é bem abrangente, como se evidencia nos exemplos seguintes, que envolvem: grupos informais de costura, fábricas recuperadas por operários em sistema de autogestão, redes ou cadeias produtivas ou também cooperativas (*idem*). Enquanto conceito tão abrangente, esta noção está ainda envolta em várias discussões teóricas, sendo considerado ainda um conceito em construção. No entanto, entre as várias representações teóricas é possível sintetizar as abordagens de economia solidária em duas dimensões: económica, através da socialização da riqueza e dos resultados da atividade económica e política, refletida na gestão partilhada das atividades económicas (Cunha e Santos, 2009: 23). Estas características permitem que, no Brasil, constituam importantes referências para a construção ou readaptação de políticas públicas, o que evidencia uma forte ligação entre o Estado e o Terceiro Setor.

Face à hegemonia do modo de produção capitalista e a consequente falta de resposta para a atenuação das desigualdades sociais dele inerentes, a economia solidária surge como uma nova solução de promoção de igualdade e emancipação social. Desta forma, a economia solidária não pode ser entendida como uma resposta de emergência mas sim um novo paradigma social, que corresponde por exemplo à “ação política implementada por grupos associativos que resistem e experimentam materialmente sociabilidades diferentes (Carneiro, 2011: 108). Nesse sentido, como é referido por Pinto de Godoy, no Brasil, o termo economia solidária foi mesmo adotado pelo Governo Federal com o intuito da promoção de políticas públicas entre vários atores sociais, para além do Estado, quer do âmbito público quer da iniciativa privada (2011: 120). Sumariamente, economia solidária consiste na “forma de produção, distribuição e consumo de base associativista e corporativista, de modo autogerido, tendo como finalidade a reprodução ampliada da vida” (Pinto de Godoy, 2011: 119).

Da economia solidária para a inovação social. Devido à existência de limites muito ténues e indefinidos no que concerne à participação de agentes, empresas, instituições e redes, surge o conceito de inovação social que caracteriza estes espaços de colaboração entre os atores enunciados (Hulgard e Ferrarini, 2010: 258).

Nesse sentido, a inovação social é entendida como a experiência concreta e fortemente relacionada com a política pública, não sendo considerada como um fenómeno isolado do contexto em que emerge, o que enfatiza a sua complexa relação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil. É, então, a inovação social que resulta “num novo paradigma na gestão da política pública, respaldado por mecanismos institucionais que possibilitam a materialização dos princípios democráticos” (Hulgard e Ferrarini, 2010: 262). Segundo os mesmos autores, no caso brasileiro, a implementação de mecanismos reguladores das formas de ação entre os setores da sociedade e o Governo foi um dos elementos que atribui “legitimidade” ao processo da inovação social no país, materializado nos processos de instâncias deliberativos e procedimentos consolidados de participação. Contudo, convém reforçar que não se pretende uma total desresponsabilização do Estado no que concerne ao seu trabalho de desenho de políticas públicas e sociais.

De forma breve, importa ainda atentar ao conceito de empreendedorismo social que acontece em comunidade “quando as pessoas tomam uma atitude para suportar o bem-estar social” (London e Morfopoulos. 2009: 12), enfatizando a importância da responsabilidade social. O papel do terceiro setor, enquanto materialização da economia solidária e de inovação social está também relacionado com os entendimentos ‘galtungianos’ de paz positiva. Como evidencia Ferreira, o terceiro setor está também relacionado com “a ideia de pluralismo de bem-estar ou de misturas de bem-estar” (2000:70).

CIDADANIA, EMPODERAMENTO E APROPRIAÇÃO LOCAL

Longe de arrancarem uma opinião consensual por parte da comunidade internacional, estes conceitos desenvolvidos tendo em conta as críticas aos

modelos de construção de paz dominantes podem ser interligados com a lógica dos projetos sociais e estão ainda intimamente ligadas com os conceitos já apresentados relativos ao terceiro setor, em que se estimula uma forte componente de participação equitativa.

Centrando inicialmente as atenções no conceito de cidadania como “mecanismo de integração igualitária e participada” (Canelo, 2012: 44), pode dizer-se que a cidadania funciona como elemento que rege a relação entre os indivíduos e o Estado, através de um conjunto de direitos e deveres recíprocos. Segundo Maria José Canelo, esta ideia de cidadania é considerada moderna, uma vez que “resulta da politização de direitos humanos emergentes da Revolução Francesa, com a transformação do súbdito em cidadão no âmbito dos novos Estados-nação” (2012: 44). Todavia, também o conceito de cidadania acompanha o desenvolvimento das sociedades, do capitalismo e dos grandes impérios coloniais, quebrando na maioria das vezes os ideais de igualdade e universalidade. Mas é no pós-guerra do séc. XX que a cidadania acaba por “defrontar o capitalismo com a criação dos direitos sociais e Estado-Providência” (Canelo, 2012: 44). A mesma autora alerta ainda para uma nova dimensão deste conceito ao referir-se à atualidade, em que “os vários movimentos de rua, dos ocupas aos indignados, [demonstram que] a cidadania é a indignação ativa, que continua a exigir a atualização de direitos”, acabando por referir também “a ambiguidade” patente entre o papel do Estado como garante de cidadania e com o dever de proteção e segurança” (*idem*).

“Da mesma forma que domina a cidadania, o Estado (e em particular o Estado-nação) também domina a paz” (Carvalhais, 2007: 12), desta forma, Isabel Estrada Carvalhais aproxima o conceito de cidadania ao entendimento vestefaliano de paz, que se distancia do conceito ‘galtunguiano’ de paz positiva. Porém, é a partir desta crítica que a mesma autora parte para uma reflexão mais profunda relativa à presença da cidadania nas sociedades contemporâneas, com um olhar atento para o seu papel nas Relações Internacionais. Neste trajeto é também interessante entender a proposta de Estanque, que refere a construção de “uma nova cidadania” que reaviva formas alternativas democráticas, como por

exemplo as ações dos novos movimentos sociais: “na era da globalização e da chamada sociedade de informação, o exercício da cidadania está largamente associado (...) à capacidade de ação dos novos movimentos sociais” (Estanque, 2007: 200).

Carvalhais, na sua reflexão sobre cidadania, procura cruzá-la com as questões de nacionalidade ao afirmar a necessidade “de libertar a cidadania política do paradigma nacional, para que todos os admitidos à cidadania social possam efetivamente gozar de iguais oportunidades na sua defesa” (Carvalhais, 2007: 185). Fazendo uma clara distinção entre cidadania política e cidadania social, a mesma autora faz questão de frisar que a segunda “é hoje reconhecidamente um bem de toda a pessoa residente num estado democrático” (*idem*).

O entendimento de uma certa cidadania que se cruza com a matriz vestefaliana é também referenciada por Pureza, que refere a “cidadania moderna” enquanto “direito a ter direitos” e que “apareceu necessariamente como função da pertença a uma comunidade nacional, expressa formalmente no vínculo jurídico da nacionalidade, em simultâneo com a presença física no território do Estado em causa” (Pureza, 2007: 75). Em síntese, pode dizer-se que “uma cidadania confinada ao quadro regulatório nacional e uma paz cingida à ausência de guerra aberta” se integra num discurso dominante da modernidade e que permite a “canonização do Estado-nação” (*idem*).

No panorama das Relações Internacionais, pode evidenciar-se o enfâse dado ao conceito de cidadania da agenda da comunidade internacional. Como alertam Borges e Maschietto: “o exercício da cidadania (seja em espaços convidados ou reivindicados) torna-se um mecanismo com base endógena de contestação de poder - e não um mecanismo dirigido externamente e pautado pela construção de capacidades” (2014: 16). Dessa forma, cidadania é um conceito que não tem constado na agenda de resolução de conflitos. Daí que seja importante centrar as atenções neste conceito: “o resgate da cidadania como elemento fundamentalmente ligado ao empoderamento é necessário para a

sustentabilidade dos processos de consolidação da paz (*peacebuilding*) a longo prazo” (Borges e Machietto, 2014: 3).

Aliando o potencial do conceito de cidadania aos conceitos de empoderamento, na análise da construção da paz, indo para além dos conceitos e das visões liberais, a relação proposta entre cidadãos e Estados democráticos pode ganhar outros contornos, ao ter em conta a linguagem dos projetos sociais. Assim, para além da desconstrução das políticas públicas e sociais, importa atentar aos conceitos de *empowerment* e *ownership*, que surgem da crítica aos processos de *peacebuilding* promovidos pela comunidade internacional. Estes conceitos salientam a base da comunidade, pelo que interessa o surgimento de políticas participativas *bottom-up* ou *ownership*, que enfatizam a apropriação/participação da comunidade na procura de soluções (PNUD, 2010). A sustentação marxista destes conceitos implica uma dimensão comunitária, eminentemente micro, sublinhando os conceitos de emancipação e de contestação.

A criação de um ambiente de paz através de soluções *bottom-up* pode ser o início de um entendimento em que se pretende possibilitar as populações à apropriação dos processos de paz, através de criação, por exemplo, de projetos sociais nascidos no seio das próprias comunidades e que através das suas próprias iniciativas podem conseguir a construção da sua identidade. Nesse sentido, importa cruzar a alternativa de pensamento que passa pelo *peacebuilding from below*, ou seja, pela construção da paz desde baixo, com o desenho e a construção de projetos sociais, com o intuito de se alcançar a novíssima paz. Nesta alternativa procuram-se transformações a um nível micro, “a partir das especificidades de cada região, dos atores e das dinâmicas sociais de cada território” (Barreto Henriques, 2011: 71). Neste entendimento, os projetos sociais, promovendo a integração equitativa e participativa e cimentando a cidadania, atenuam as violências numa dada comunidade, podendo assim ser entendidos como ferramentas de promoção da paz positiva.

A LINGUAGEM DOS PROJETOS E PROGRAMAS SOCIAIS

CONCEITOS, ESPECIFICIDADES E METODOLOGIAS

Como foi já referido, um programa social pode compreender vários projetos sociais, todavia as noções e metodologias utilizadas são muito semelhantes, daí que sejam considerados ao longo desta dissertação como sinónimos. Segundo Serrano estes contemplam “fundamentalmente o que faz referência às necessidades básicas do indivíduo” (2014: 17) e que, segundo os organismos internacionais, são reconhecidos como saúde, educação, emprego e habitação.

Com o intuito de resolução de problemas dos eixos anteriormente referidos, os projetos e programas sociais ambicionam, tal e qual como os Estudos para a Paz de matriz ‘galtunguiana’, a plena realização das necessidades do indivíduo. Porém, para alcançar este importante objetivo, há especificidades e caminhos metodológicos que devem ser considerados. Para além da sistematização, que por sua vez implica a hierarquização e articulação de factos, ideias ou objetivos com o intuito da maximização do trabalho implementado, os projetos e programas sociais incorrem numa reflexão profunda do problema social a que se tenta responder e assumem uma importante consciência da complexidade da realidade social, para que seja possível uma elaboração sistemática, complexa e reflexiva, comportando ainda uma dimensão científica (Serrano, 2014 e Cohen, 2008). Mais a jusante, deve ser tida em conta uma ampla margem para adaptação à prática com o intuito de melhoria contínua e ainda alguma originalidade e criatividade na sua elaboração, o que pode ser conduzido à abordagem, já referida, proposta pela inovação social.

Com o intuito de produzir mudanças significativas junto do contexto de intervenção há uma intensa lógica de planeamento em que se definem objetivos e metas a alcançar, o conhecimento da população alvo e antecipação dos efeitos e impactos mediante os recursos (humanos e financeiros) disponíveis e que podem culminar num processo de avaliação para que em fases posteriores possam haver melhorias do impacto gerado nas populações alcançadas (Cohen e Franco, 2008). Também, no âmbito das organizações internacionais em contexto de

operações de paz, são utilizadas metodologias de planificação e implementação de projecos para o desenvolvimento, com matrizes de objetivos, estudo de impactos, levantamento de *stakeholders*, etc. Todavia, para este estudo o que importa sublinhar é que esta planificação possa ter o envolvimento da comunidade alvo da intervenção e seja desenhada com o foco no bem-estar dessa mesma comunidade, permitindo a participação de um conjunto de atores e organizações. Nesse sentido, com a inclusão e promoção da participação de toda a comunidade, o que por si permite a igualdade social, as estratégias sociais podem ser uma solução integradora de paz positiva.

Daí que seja necessário um pensamento estratégico para o setor social que reflita a necessidade de pensar de uma forma diferente para que se enfrente a lógica de respostas nas políticas sociais. É importante pensar num ciclo de ação estratégico e prolongado: o pensamento projetado (Godet, 1990: 27). Michel Godet, autor do campo da inovação social, propõe um pensamento estratégico que concilie a paixão e a razão, através de uma série de determinantes: perspectiva holística, focalização no intento, oportunismo inteligente, prospetiva, pensamento analítico e criativo conjugados (Liedtka, 1998: 123). Neste percurso, é também importante o percurso e a finalidade, através do percurso que se pretende trilhar e da finalidade que se pretende atingir, sempre com a noção de que é fundamental a valorização das pessoas e as suas realizações fundamentais. É ainda nesta lógica que Godet apresenta o “método dos cenários¹¹”, em que se pretende partir do cerne do problema para a procura das soluções. Este entendimento pode ser relacionado com a vontade da desconstrução da violência e a importância que esta desconstrução pesa nos Estudos para a Paz.

Desta forma, pode concluir-se este segundo capítulo, com o entendimento de que a política social é uma das formas de atuação da política pública, com o objetivo final de promover e garantir o bem-estar social, justamente através da

¹¹ O método dos cenários de Michel Godet concebido quer na ótica individual quer na ótica das organizações pressupõe a idealização de um futuro prospetivo ciente da realidade atual, mediante a adoção de um conjunto de passos a tomar para que a concretização dessa prospeção seja concretizada (Godet, 1990: 48).

“consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade” (Pereirinha, 2008: 21), o que se conjuga na íntegra com a idealização de paz positiva de Galtung. Assim, propõe-se um cruzamento e um diálogo recíproco entre estas duas áreas: os Estudos Para a Paz e as políticas sociais, incluindo os vários atores – Estado, mercado e Terceiro Setor, fundamental para adoção de novas relações e resultados – na atenuação das várias violências e plena realização dos indivíduos. Estas disciplinas distintas das ciências sociais podem assim encontrar entendimentos comuns, que podem por sua vez proporcionar o desenho de novas soluções de paz, como por exemplo estratégias sociais que tenham em conta a participação e envolvimento da comunidade e em que seja evidente o foco na preocupação de bem estar da comunidade, evitando que o agravamento dos três tipos de violência. Esta clarificação, através de um entendimento exaustivo dos programas e projetos sociais, procura introduzir desde já o estudo de caso, em que se verifica um trabalho complementar entre um programa governamental e um projeto de uma organização na perspectiva de uma paz positiva. Nomeadamente, a complementaridade alcançada com o Programa Bolsa Família, um programa governamental, aplicada no Brasil desde 2004, e com a ação do Instituto Promundo, designadamente com o projeto “Bolsa Família e Género”, aplicado numa comunidade do Rio de Janeiro, desde 2013, responsável pela promoção do empoderamento económico das mulheres. A ação conjunta destes dois atores, com a adoção de estratégias sociais, permite assim a atenuação das três formas de violência, abrindo espaço à construção de paz positiva, como veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

O EXEMPLO BRASILEIRO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A AÇÃO DO INSTITUTO ‘PROMUNDO’, UM TRABALHO COMPLEMENTAR?

Foi apresentado o mapeamento do Estudos Para a Paz e da teorização dos projetos e programas sociais, enquanto forma de ação que pode ter como objetivo último o alcance da paz positiva, através de uma abordagem que possa transcender as estratégias de construção e manutenção da paz já conhecidas, fortemente institucionalizadas e largamente utilizadas globalmente por uma variedade de estados e organizações. Este capítulo que agora se inicia pretende dar a conhecer um estudo de caso em que esta ligação e interpenetração dos Estudos Para a Paz e das políticas sociais aliadas a projetos sociais possa vir a ser uma solução para o encontro de novíssimas pazes.

Para tal, entendeu-se que uma análise comparativa, atentando aos contornos de complementaridade, deveria ser estudada num cenário já assumido como de novíssimas guerras: o Rio de Janeiro. Como refere Moura, o Rio de Janeiro apresenta uma “hiperconcentração urbana da violência que se dilui em paz institucional e formal” (2010: 156). Por outras palavras, o Brasil é um país que vive claramente este “novíssimo” tipo de conflitualidade, visto que não está inserido em qualquer guerra oficial, todavia apresenta em certas localizações “das taxas mais elevadas do mundo de homicídio provocado por armas de fogo” (Moura, 2010: 10). Tendo em conta a heterogeneidade de um país tão extenso e tão populoso como o Brasil, a cidade litoral do Rio de Janeiro, uma das que apresenta os mais elevados números de violência urbana, foi a que pareceu mais adequada para que esta análise fosse desenvolvida.

A nível estrutural este capítulo inicia-se com a contextualização socioeconómica e política desta cidade brasileira, para que seja dado o enquadramento necessário à comparação da ação governativa e da sociedade civil na persecução de uma paz positiva, que vá para além da institucionalizada paz formal. Num segundo momento apresenta-se o programa de transferência de renda do Governo brasileiro, o Programa Bolsa Família (PBF), através da análise

de toda a documentação publicada no sítio *online* do Ministério do Desenvolvimento Social, da consulta das transferências de rendimentos, bem como da análise de várias obras que assinalam os dez anos do Programa ou declarações políticas, e ainda através da consulta de vários recortes de imprensa. Para uma mais fácil percepção do que é pretendido por este programa governamental, abordam-se de uma forma sintética os antecedentes do Programa e depois, através da enumeração das várias valências e procedimentos do Bolsa Família, tenta perceber-se os resultados e os impactos que o PBF repercutiu na sociedade. Seguidamente, apresenta-se a ação do Instituto Promundo, uma Organização Não Governamental que atua em diversos países do mundo e com sede no Rio de Janeiro. Para além de trabalhar na promoção de igualdade de género, o Promundo atua ainda na prevenção da violência, como veremos na análise do seu Programa Bolsa Família e Género, para que seja perceptível a ligação e a complementaridade do terceiro setor e dos projetos sociais na procura de novíssimas pazes, como foi sugerido ao longo do capítulo anterior. Através desta análise comparativa abre-se já espaço para o importante ponto das conclusões, em que se pretende deixar um contributo claro e inovador, de alguma forma, já testado e evidenciado nos exemplos escolhidos.

A nível metodológico, a pesquisa irá centrar-se na análise de toda a informação pública disponibilizada no sítio *online* do MDS e de outros documentos oficiais; bem como análise de toda a informação disponibilizada no sítio *online* do Promundo e ainda análise de material produzido e gentilmente cedido pelo Promundo. Para tornar este trabalho mais sólido, serão usados ainda outros métodos complementares, tais como entrevistas semiestruturadas (realizadas através de meios virtuais) e técnicas do Promundo a trabalhar no local.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA E POLÍTICA DAS NOVÍSSIMAS GUERRAS NO RIO DE JANEIRO

Em outros países da América Latina são conhecidos os tensos períodos de violência política que resultam em guerras civis. Contudo, no Brasil o cenário é diferente e é a história de violência social que marca o país. Segundo Zaluar (2004: 182), as guerras do Brasil estão inteiramente relacionadas com a violência

vivida no país até ao século XX, através das guerras privadas entre famílias no espaço rural, em que os mais favorecidos eram os mais poderosos marcados pela impunidade, sendo os mais desfavorecidos (pobres, negros e indígenas) alvo de punições (2004: 141).

Entre 1964 e 1985, o país viveu sob um regime militar que agiu segundo uma lógica de violência coletiva e institucional, em que práticas de tortura, censura, abusos ou casos de prisão ilegal foram recorrentes (Varella, 2012: 16 e Magalhães, 2012: 26). Como afirma Zaluar, devido à inexistência de reformas do sistema judicial, existem práticas policiais que permaneceram inalteradas, sobretudo aquelas que se destinam às camadas mais desfavorecidas da população (2004: 174). Desta forma, pode dizer-se que as repercussões do regime militar ainda são notórias no funcionamento das instituições brasileiras. Segundo Peralva, a demorada transição para a democracia contribuiu para fraca capacidade de resposta e a sua ineficaz ação no combate e no controlo da violência (2000: 88). Assim, o final da ditadura não simbolizou a transição para um ambiente mais pacífico, no obstante manifestou-se uma agudização da violência direta, estrutural e cultural que marcam a memória e a identidade do país.

Tendo em conta esta evolução, Moura sintetiza, com base na experiência no terreno, que existem um conjunto de fatores que combinados entre si podem contribuir para que o Rio de Janeiro seja imediatamente reconhecido como um cenário de novíssimas guerras (2005: 81). Desde o rápido crescimento urbano e a falta de infraestruturas de habitação, que contribuem para o aumento exponencial de comunidades/bairros desfavorecidas/os nas periferias das grandes cidades; o forte desequilíbrio na distribuição da riqueza; o fraco crescimento económico; a manifesta dependência face a empréstimos internacionais; os baixos níveis de vida da população; a disponibilidade crescente de armas de fogo; a emergência do tráfico de drogas e conseqüentemente de grupos armados organizados; a falta de resposta por parte do Estado; e ainda “a memória, a cultura e a prática de violência mantida e perpetuada pela polícia e por grupos de segurança privada” (Moura, 2010: 110). Estes são por si só fatores que acabam por corroborar a tese de que a paz vivida no Brasil é uma paz negativa, visto que não é almejado a

plena concretização do indivíduo. Contudo, estes fatores permitem ainda que se concretize a violência direta, perpetuando o já referido *continuum de violências*, ao eternizarem-se práticas de violência estrutural e cultural que legitimem a violência direta. À semelhança do que acontece em cenários de reconstrução pós-conflito, “as memórias de violência e a debilidade estatal contribuem para a emergência de um novo tipo de conflitualidade” (*idem*), um tipo de conflitualidade hiperconcentrada e com números de mortes muito próximos de cenários clássicos de guerra.

Segundo o Mapa da Violência, elaborado desde 98 até à atualidade e idealizado pelo investigador Julio Jacobo Waiselfisz¹², a evolução das mortes originárias por arma de fogo no Brasil traduzem-se num crescimento sistemático entre a década de 90 e 2003, resultando numa taxa de crescimento de 6,8% por ano. Depois do pico de 39,3 mil mortes em 2003, registou-se um ligeiro decréscimo. Contudo, a título de exemplo, em 2008 registam-se cerca de 39 mil mortes anuais e em 2012 verificam-se mais de 42 mil mortes anuais por armas de fogo. Estes dados reportam-se à totalidade da população brasileira mas também as mortes por arma de fogo entre a população jovem (dos 15 aos 29 anos) é outra das questões muito analisadas pelo Mapa da Violência, que evidencia que neste caso o processo de evolução foi “muito semelhante, mas com maior intensidade” (Waiselfisz, 2015: 24).

Entre 1940 e 2000, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil viu a sua população aumentar de 41,2 milhões de habitantes para 169,8 milhões de habitantes. Ao mesmo tempo, o contexto socioeconómico também era fruto de consideráveis alterações (migração/êxodo rural; forte concentração de população no litoral; abandono das zonas rurais). Olhando especificamente para a cidade do Rio de Janeiro o cenário urbano foi marcado de

¹² Julio Jacobo Waiselfisz é Coordenador da Área de Estudos sobre Violência da FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, já exerceu funções de Coordenador Regional da UNESCO em Pernambuco, Coordenador de Pesquisa e Avaliação e do setor de Desenvolvimento Social da UNESCO/Brasil. Anteriormente trabalhou também como consultor e/ou especialista em diversos Organismos Internacionais do Sistema das Nações Unidas, como o PNUD, a OEA, o IICA e a UNESCO. Formou-se em Sociologia pela Universidade de Buenos Aires e é Mestre em Planeamento Educacional pela Universidade Federal de Rio Grande do Sul (FLACSO: 2015).

forma crescente e até exponencial pela separação, ou seja, a população mais desfavorecida foi afastada para as periferias, em zonas de maior relevo e de mais difícil acesso (“morros”/“favelas”). Como evidencia Peralva, houve entre a década de 60 e 70, uma tentativa de erradicação destas zonas de habitação que fracassou e permitiu que estes locais deixassem de ser observados como opções transitórias (2000: 101). Daí que, a partir de 1974, tenham sido lançadas medidas governamentais específicas nestas comunidades com vista ao garante mínimo de acesso a serviços públicos (redes de saneamento básico; eletricidade; água; recolha de lixo, entre outros). Todavia, estas medidas não foram suficientes para a integração destas zonas e conseqüentemente a inclusão das comunidades integrantes, perpetuando os estereótipos urbanos de centro-periferia que permitem mais desigualdades e segregações.

O Observatório de Favelas (OF)¹³, organização social fundada em 2001 e com sede no Rio, questiona: “O que é a favela, afinal?” (OF: 2013). Segundo o Observatório, as favelas são genericamente definidas através do eixo paradigmático da ausência, ou seja, são entendidas como locais onde não há infraestruturas, recolha de lixo, redes de saneamento, etc.; para além de se incorrerem inúmeras vezes na homogeneização destes locais, ignorando diferentes variáveis geográficas, físicas e até sociais (2009: 22-23). Desta forma, as definições acabam por centrar-se em aspetos formais/ de aparência, incorrendo tendencialmente para um olhar negativo. Porém esta tendência permitiu resultados materiais decorrentes da reivindicação de melhores infraestruturas e de condições mais abrangentes nestes locais.

Todavia, o Observatório enfatiza o lado das favelas enquanto espaços populares, em que para além das políticas públicas e investimentos privados, bem como das ações das organizações sociais que pretendem a prevenção do conflito, embora insuficientes e fragmentadas, se pretende a construção do exercício da cidadania. As favelas são então definidas como espaços marcados por clara insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal;

¹³ Em 2003 foi considerada um a organização da sociedade civil de interesse público, que atua através da pesquisa, da consultadoria, da produção de conhecimento e ainda da avaliação das políticas públicas (OF, 2009).

fortemente estigmatizados por moradores de outras áreas da cidade; com edificações caracterizadas pela autoconstrução que fogem aos parâmetros instituídos pelo Estado; distintos pela apropriação social, alta densidade habitacional e alta densidade demográfica; referenciados com indicadores educacionais, habitacionais, econômicos e ambientais abaixo da média; encarados com elevado subemprego e informalidade nas relações de trabalho e ainda como possuidores de relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com “uma forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência”, para além de serem majoritariamente referenciadas como espaços de alta incidência de violência (OF, 2009: 23-24).

Para se referir a favelas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) usa a terminologia “aglomerados subnormais”, reforçando a conotação negativa destes espaços. Contudo, o OF problematiza:

“Na história das favelas coloca-se uma relação entre o que é o espaço da ordem, que operava na cidade dita formal, e o espaço da desordem, que operava nas favelas. Quem é o transgressor e quem é transgredido? A existência das favelas sustenta uma ordenação social, como o espaço da transgressão/dos transgressores. A questão é, portanto, em qual modelo de cidade nos queremos incluir? Uma cidade partida, ou uma cidade que permita encontros socioculturais em espaços de convivência criativos?” (2009: 93)

A Prefeitura do Rio de Janeiro, ao cruzar os dados dos Censos 2010 com dados locais, refere que 6% da população brasileira (11,4 milhões) vive em “aglomerados subnormais”, isto é, favelas, sendo que a maioria destes casos se localiza no sudoeste do país, majoritariamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Concretamente, no caso do Rio, é referido que 1,4 milhões de moradores vive em favelas, o que corresponde a 22% da população da cidade (2012: 2).

Face a estes números, e como alerta Moura, importa “ir além deste pensamento redutor [estereótipo], ampliando categorias, e percebendo que existem dinâmicas espaciais e práticas que não são exclusivas de determinadas regiões da cidade ou segmento social” (2010: 112). É assim, através desta desconstrução dualista, que podem os projetos sociais nascidos dentro da comunidade ou impregnados por atores governamentais, contribuir para o surgimento de opções mais eficazes e agregadores de construções de paz.

Para além da questão urbana, houve naturalmente outras preocupações que marcaram a ação governamental brasileira, indo ao encontro de um desenho cada vez mais sólido de políticas públicas e sociais: “na especificidade brasileira, o papel do Estado enquanto agente promotor do bem-estar social teve o seu início com as medidas concretas de política social, mais especificamente no campo do trabalho e da providência social, nos anos trinta do século XX” (Albuquerque *et al.*, 2009: 25). E, num segundo momento, destaca-se a Constituição Brasileira de 1988, em que se “expandiu a universalização dos direitos sociais e segmentos de trabalhadores não contributivos, em favor de uma cidadania ampliada” (Ivo, 2011: 58), opção que se materializa, como enumera Ivo, na institucionalização do direito de acesso universal à saúde e à educação para toda a população brasileira; no direito básico constitucional de um salário de sobrevivência para segmentos incapacitados para o trabalho; e na “garantia de repasse de recursos públicos para instâncias sub-nacionais, com vista a garantir constitucionalmente a descentralização das políticas sociais universais” (educação; saúde e assistência social) (*idem*).

Todavia, esta universalização dos direitos contribuiu para que as políticas sociais fossem encaradas como assistencialistas e objeto de forte dependência por parte das famílias mais pobres; o que por sua vez originou entre os anos setenta e oitenta o aparecimento de movimentos de luta pela cidadania que contribuíram para a melhoria de algumas políticas sociais, justamente através da institucionalização deste tipo de políticas pelo direito. Esta opinião é corroborada por Neto que refere: “a promulgação da Constituição ‘Cidadã’, em 1988, demarcou a concepção de políticas sociais pela perspectiva da democracia” (2003: 11). Estas mudanças permitiram, na década de 90, que o Brasil se distanciasse da realidade de outros países latino-americanos. Para tal, contribuiu também o ordenamento jurídico decorrente da Constituição Federal e da consecutiva “municipalização das políticas sociais” que permitiram a “reversão do quadro de mal estar social do país”, através de medidas como orçamentos participativos, atuação de diferentes conselhos ou fóruns de consulta que influenciaram a ação dos governos locais (Neto, 2003: 12).

Mas é na década de 90, que seria lançada a semente do que se conhece atualmente como o Bolsa Família. Segundo Weissheimer, é nesta altura que aparecem “medidas efetivas de resposta a problemas de pobreza tomadas (...) no Governo de Fernando Henrique Cardoso”. No entanto, é também a partir dos anos 90, que a realidade económica mundial implicou fortes mudanças no contexto socioeconómico brasileiro, à semelhança de outras partes do mundo: aumento do desemprego; maior precarização do trabalho; empobrecimento massivo de setores assalariados médios; desagregação social; etc. (Ivo, 2011: 59). Face a este cenário, o caminho encontrado para quebrar as contradições entre as conquistas democráticas e o panorama económico passou, segundo Ivo, pela tendência de redução de custos do trabalho, medida acompanhada pela reorientação da política social, através da gestão de programas de transferência de renda calculados segundo mínimos sociais e que, desembocam, mais tarde no atual Programa Bolsa Família.

No início de 2000, estas orientações puderam acompanhar a agenda internacional de Combate à Pobreza, os Objetivos do Milénio. Porém, esta separação entre as políticas sociais e as políticas económicas obrigaram a repensar alternativas de garantia de segurança e bem-estar à população, num ambiente fortemente marcado pelo descontentamento da classe dos trabalhadores. Assim, no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, tinham já sido implementados vários programas de transferência de renda com objetivos diversos (Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação de Trabalho Infantil; Bolsa Escola; Auxílio Gás; Agente Jovem; Abono Salarial PIS/PASEP; Bolsa Qualificação; Seguro Desemprego; Seguro Sfa; Aposentadoria e Pensões Rurais; Benefício de Prestação Continuada (Ivo, 2011: 62)), permitindo que fosse formada uma “Rede de Proteção Sociais”. Todavia, é com o Governo de Lula da Silva, em outubro de 2003, que as políticas sociais assumem um papel fulcral na ação governativa, através da implementação do Programa Bolsa Família, explicitado mais adiante.

Atualmente, o Brasil é encarado como uma das maiores economias emergentes do mundo, integrando mesmo o forte grupo dos BRICS¹⁴. Porém, o crescimento económico não é acompanhado de perto pelo Índice de Desenvolvimento Humano calculado pela Organização das Nações Unidas, em que é notória que uma fração considerável da população vive em pobreza extrema, o que perpetua uma vez mais as desigualdades sociais e a segregação social, originando dinâmicas de vulnerabilidade e exclusão social: 21,4% da população brasileira está na linha da pobreza (HDI, 2012). Para além disto, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, quando introduzidos um conjunto de indicadores sociais que analisam para além das questões demográficas também as características domiciliárias, de trabalho, de composição familiar e de distribuição de renda, “ao mesmo tempo em que se observaram melhorias na distribuição de rendimentos da população [brasileira], o país ainda se defronta com um grau elevado de desigualdade quando comparado com outros países no mundo e mesmo na América Latina” (IBGE, 2014).

Tendo em conta o entendimento ‘galtunguiano’ de paz positiva pretende-se, face ao cenário expostos, clarificar e demonstrar a importância de se conciliarem novos instrumentos de manutenção e construção de paz que resultem num entendimento comum de tentativa de desconstrução dos três tipos de violência (direta, estrutural e cultural). Seguindo esta complexa e agregadora estratégia, em que se cruzem os conceitos e as abordagens dos Estudos Para a Paz com a linguagem e a metodologia dos projetos sociais, poderão ser encontradas estratégias concretas de novíssimas pazes.

Nesse sentido, segue-se a análise comparativa e complementar entre o programa governamental Bolsa Família e trabalho desenvolvido por uma ONG em que o enfoque social parece ser o centro da ação, não descurando o

¹⁴ BRIC foi um termo criado em 2001 pelo economista inglês Jim O’Neil com referência a quatro países (Brasil, Rússia, Índia e China) com características comuns, designadamente o desenvolvimento económico enquanto países emergentes. A partir de 2006, a coordenação diplomática iniciou-se de forma regular e informal, através da realização de reuniões anuais à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2011 foi acrescentada à sigla a letra “S” com referência à entrada da África do Sul. A cooperação entre BRICS tem adquirido contornos cada vez mais sólidos, abrangendo áreas como: “finanças, agricultura, economia e comércio, combate a crimes transnacionais, ciência e tecnologia, saúde, educação, instâncias empresariais e académicas, segurança, entre outras” (Ministérios das Relações Exteriores, 2015).

envolvimento de todas as outras dimensões necessárias, com a persecução do alcance de uma paz cada vez mais positiva.

ANÁLISE COMPARATIVA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM EXEMPLO GOVERNAMENTAL

Segundo a obra “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, “o ano de 2004 constitui um marco na trajetória de construção do novo modelo de proteção social brasileiro” (Colin *et al.*, 2013:49) através da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da instituição do já referido PBF e ainda da aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS materializa-se assim na criação do Centro de Referências de Assistência Social, do Centro de Referência Especializado de Assistência Social e do Programa de Atenção Integral à Família.

O MDS é criado em janeiro de 2004, sob a alçada do Presidente Lula da Silva, com a missão de “promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza”, daí a implementação de vários programas e políticas públicas com o cariz de desenvolvimento social. Para além de ações “estruturantes, emergenciais e sustentáveis de combate à fome” (distribuição de alimentos, incentivos à agricultura familiar, desenvolvimento de educação alimentar, etc.), o MDS procura “consolidar o direito à assistência social” (MDS, 2015a).

Contudo, é com o Bolsa Família, programa que catapultou a popularidade de Lula um pouco por todo o Brasil, que o Ministério ambiciona a vinculação de cidadania e inclusão social aos cidadãos beneficiários, através de uma estreita concertação entre o Governo Federal e os estados e municípios. Segundo o sítio *online* do MDS, atualmente as suas ações são também realizadas “em parceria” com a sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento, o que permite o estabelecimento de “uma sólida rede de proteção e promoção

social que quebra o ciclo de pobreza e promove a conquista da cidadania nas comunidades brasileiras” (MDS, 2015b).

Tendo em conta o destaque conseguido pelo PBF face às restantes frentes das políticas sociais de desenvolvimento, este programa chegou a “cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um quarto da população brasileira” (Neri, 2013: 12). Tereza Campello, atual Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e uma das criadoras do Bolsa Família, assume que a criação do PBF constitui um “amplo conjunto de desafios”, uma vez que era a primeira vez que o Governo Federal procurava “garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais” (Campello, 2013: 15). É esta abrangência do PBF que o torna um programa pioneiro e considerada por políticos, economistas e académicos como um “programa de sucesso”.

A complementaridade da transferência de rendimentos e a promoção de direitos sociais concretizam-se nos três eixos fulcrais do programa: a transferência de uma renda que promova o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares que procuram o desenvolvimento das famílias, através da superação da situação de vulnerabilidade, como por exemplo o Programa Brasil sem Miséria.

REGRAS E PROCEDIMENTOS BÁSICOS

Desta forma, o PBF é um programa de transferência direta de rendimentos com condicionalidades a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, isto é, famílias cujo rendimento familiar *per capita* se situe entre R\$ 77,01 (22€) e R\$ 154 (44€) ou é inferior a R\$ 77, respetivamente.

As políticas desenvolvidas no âmbito do Bolsa Família são da responsabilidade do Governo Federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, podendo também os cidadãos ter uma participação ativa, sobretudo através das Instâncias de Controlo Social, espaços destinados à participação e

acompanhamento de beneficiários. Contudo, devido ao caráter de proximidade, são os municípios que acabam por ter um papel essencial neste Programa, através do seu Gestor Municipal, responsável pelo PBF e pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ('CadÚnico'), ferramenta fundamental para a inscrição e seleção de famílias do Bolsa Família e de mais cerca de 15 programas sociais (Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa Tarifa Social de Energia Elétrica, etc. – Portaria nº 177, 16 de junho de 2011), e através do responsável pelo PBF nas áreas de educação e saúde (MDS, 2015c).

O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza famílias com baixos rendimentos, entendidas como aquelas que têm rendimentos mensais de meio salário mínimo por pessoa até um rendimento mensal total do agregado de três salários mínimos¹⁵. Através do registo das famílias nestas condições, o poder público passa a conhecer com mais detalhe a realidade socioeconómica das famílias, como as características da habitação, as formas de acesso a serviços públicos essenciais bem como os dados de cada elemento da família. Através de um sistema informatizado, coordenado pelo MDS, o Governo Federal consolida estes dados, o que permite a implementação de políticas específicas e ajustadas às necessidades da população, de forma localizada, preconizando a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. A seleção das famílias beneficiárias do PBF é feita exclusivamente e obrigatoriamente através dos dados disponibilizados pelo Cadastro Único, que são atualizados a cada dois anos (MDS, 2013).

A seleção e a permanência das famílias beneficiárias está dependente do número de famílias pobres estimadas em cada cidade, do rendimento das famílias e ainda da própria composição. Assim, a permanência no PBF depende da atualização dos registos conforme a realidade das famílias e obviamente do cumprimento das condicionalidades. A transferência é feita mensalmente do MDS para todos os municípios, vindo do Fundo Nacional de Assistência Social.

¹⁵ Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser registadas no Cadastro Único, desde que a sua inscrição esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público (federal, estadual e municipal).

BENEFÍCIO E CONDICIONALIDADES

Os benefícios do PBF resumem-se a seis categorias que compreendem: o 'benefício básico' que é concedido apenas a famílias extremamente pobres (rendimento mensal por pessoa inferior a R\$ 77); 'benefício variável de 0 a 15 anos' concedido às famílias com crianças até aos 15 anos (limitado a cinco por família); 'benefício variável gestante' concedido às famílias com gestantes nas suas composições (a transferência é feita apenas até ao nono mês de gravidez, limitado a cinco por família); 'benefício variável nutriz' concedido às famílias com crianças entre os 0 a 6 meses (o pagamento é feito apenas até ao sexto mês de vida, limitado a cinco por família); 'benefício variável vinculado ao adolescente' concedido a famílias que tenham crianças entre 16 e 17 anos (este benefício é limitado a dois por família); e 'benefício para a superação da extrema pobreza' em que o cálculo é feito casuisticamente e pode ser transferido a famílias que continuem em situação de extrema pobreza mesmo após terem recebido outros benefícios. Segundo esta listagem, é notório que os principais beneficiários deste programa são as crianças.

A lei nº 10.836/2004 (convertida a partir da Medida Provisória nº 130) e o decreto nº 5.209/2004 em que é detalhada a gestão e a regulamentação normativa do PBF prevê que a lista dos beneficiários e os respetivos valores transferidos sejam do acesso público bem como o calendário de pagamentos em que se divulga o dia de pagamento, de forma a promover a transparência de todo o processo. A divulgação é feita através de dois meios eletrónicos (Caixa Económica Federal e Portal da Transparência).

Para além dos benefícios atribuídos, são as condicionalidades que tornam o Bolsa Família um programa pioneiro e *sui generis*. As famílias beneficiárias devem assumir os compromissos estabelecidos nas áreas da saúde, educação e assistência social, de maneira a ampliar o acesso aos direitos fundamentais básicos. "O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias pobres (...) construindo diagnósticos sociais territorializados" (MDS, 2010: 10). Desta forma, o grande objetivo da imposição das condicionantes às famílias beneficiárias é

garante que os filhos tenham acesso a “melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que os seus pais tiveram” (*idem*), ou seja, procurar alargar as oportunidades de desenvolvimento social sobretudo nas gerações mais novas, daí que os benefícios variáveis sejam específicos e voltados para famílias com crianças/adolescentes na sua composição. Por um lado trabalha-se para o desenvolvimento social das famílias, especialmente para as crianças e adolescentes e por outro o Governo, os estados e os municípios procuram ampliar e adequar as ofertas dos serviços públicos, através da monitorização de políticas públicas locais (MDS, 2013).

Na área da saúde, todas as famílias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças até aos sete anos; as mulheres entre 14 e 41 anos devem fazer acompanhamento periódico e, se grávidas, assumem o compromisso de realizar todos os procedimentos pré-natais bem como o acompanhamento da criança. Segundo o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do PBF (2010), o Ministério da Saúde dissemina um calendário detalhado de todas as ações que as famílias são obrigadas a integrar.

No que concerne à educação, que Galtung considera um dos “maiores instrumentos de paz” (2007: 27), todas as crianças adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados “com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária”, por sua vez os estudantes com 16 e 17 anos devem ter uma “frequência mínima de 75%” (MDS, 2010: 11). Relativamente à assistência social, o compromisso é a frequência mínima de 85% da carga horária “relativa às ações de convivência e fortalecimento de vínculos desenvolvidas pelos municípios para crianças e adolescentes até aos 15 anos em risco de trabalho infantil” no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MDS, 2010).

GESTÃO, FISCALIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO

A gestão descentralizada partilhada entre Governo, estados e municípios permite que os processos de tomada de decisão do PBF possibilitem a criação de

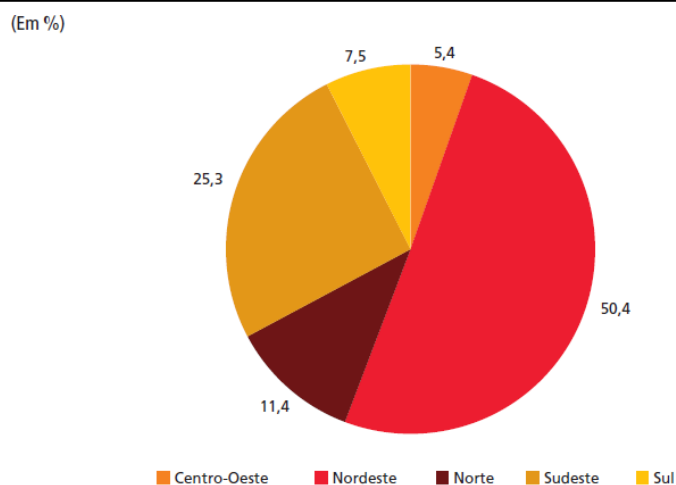
bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Esta cooperação materializa-se na articulação de vários agentes políticos, em modelos de gestão partilhada e em instrumentos de qualidade e de gestão do Bolsa Família (nomeadamente, o Índice de Gestão Descentralizado e Plano de Acompanhamento da Qualidade de Gestão Municipal).

Existe também a preocupação de se promover a monitorização e acompanhamento, refletida na participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, na monitorização e no controlo de ações da administração pública através do acompanhamento das políticas (MDS, 2015b). A envolvimento da própria comunidade no acompanhamento do Programa denota mais uma tentativa de atenuação de violência estrutural, sobretudo com a promoção de uma participação cívica equitativa, o que pode também contribuir para a atenuação de relações de poder desiguais.

PERFIL SOCIOECONÓMICO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

Segundo uma análise de Camargo *et al.* (2013) aos dados disponibilizados pelo 'CadÚnico', em março de 2013 havia no PBF 13.872.243 famílias, localizando-se a maioria destas famílias (50,2%) na região Nordeste do país – **gráfico 1**. “A desigualdade de renda no país está intimamente associada à desigualdade regional evidenciada”, pode ler-se na mesma análise.

Gráfico 1. Distribuição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do (PBF) por grandes regiões (março de 2013)



Fonte: Camargo *et al.* (2013)

Distribuição das famílias beneficiárias concerne às características domiciliárias, a maioria das famílias beneficiárias (75,3%) tem domicílio localizado em área urbana, “sendo a maior parte das construções do tipo alvenaria com revestimento (62,4%)” (Camargo *et al.*, 2013). Num nível mais detalhado, este estudo analisou também o acesso a serviços públicos como acesso a água, iluminação e ainda recolha de resíduos junto das famílias beneficiárias, uma vez que estes são também indicadores que permitem avaliar o impacto da diminuição das desigualdades bem como da realização das necessidades de cada elemento das famílias, aproximando-se ao entendimento de paz positiva. Segundo os autores, “parte das famílias do PBF apresenta condições satisfatórias de acesso à água, iluminação e coleta de lixo, há ainda um défice significativo de acessos” (*idem*) – **tabela 1.**

Tabela 1. Perfil Socioeconómico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família

Água canalizada	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Há água canalizada	72,4	54,0	66,4	86,2	87,0	82,6
Não há água canalizada	24,7	42,4	31,2	10,9	9,7	13,3
Forma de abastecimento de água	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Rede geral de distribuição	65,6	45,4	61,5	78,3	75,6	72,9
Poço ou nascente	21,9	40,6	22,1	15,2	19,1	16,7
Cisterna	2,4	0,7	3,7	0,8	0,1	4,4
Outra forma	7,2	9,8	10,2	2,8	1,9	1,8
Forma de escoamento	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Rede coletora de esgoto ou pluvial	35,7	8,9	25,6	69,2	38,9	24,7
Fossa séptica	14,9	19,8	16,8	6,2	20,0	20,5
Fossa rudimentar	30,0	44,7	33,3	13,4	29,9	46,5
Outra forma	1,2	2,8	1,2	0,7	0,7	0,5
Destino do lixo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
É coletado diretamente	63,8	52,1	55,5	78,6	77,1	77,5
É coletado indiretamente	3,1	2,5	2,9	3,8	2,7	2,5
Tem outro destino	4,3	7,3	4,8	3,2	1,6	2,2
Forma de Iluminação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Elétrica com medidor próprio	76,8	63,1	82,2	72,0	76,1	79,1
Elétrica com medidor comunitário	5,8	3,9	5,8	11,8	10,4	10,2
Elétrica sem medidor	7,2	12,3	2,0	8,8	6,4	1,9
Outra forma	4,3	8,4	4,1	3,8	2,4	2,4

Fonte: Elaboração própria, com base em Camargo *et al.* (2013)

Desta forma, é possível constatar que a maioria dos domicílios de famílias beneficiárias do PBF possui água canalizada (72,4%), sendo evidente que as regiões Sudeste, Sul e Centro - Oeste “possuem patamares de acesso à água canalizada superiores a 80,0%”, enquanto as regiões Norte e Nordeste “possuem proporções inferiores a percentual nacional”. A forma de abastecimento de água mais comum na maior parte dos domicílios (65,6%) é a rede geral de distribuição. Quanto ao acesso a escoamento sanitário é evidente que é dos acessos mais precários, sendo que apenas 35,7% das famílias o possuem. No que toca ao sistema de recolha de lixo este é feito “direta ou indiretamente em 64,9% dos domicílios”, sendo as regiões Norte e Nordeste “as que revelam piores indicadores”.

Quando se incorre numa perspetiva comparativa das condições analisadas entre famílias beneficiárias do Bolsa Família e não beneficiárias, é evidente que os beneficiários do PBF são mais desfavorecidos: “no que se refere ao abastecimento de água por rede pública (82,8% contra 65,6% do PBF), à rede de saneamento (66,8% contra 50,6% do PBF), à recolha de lixo (87,4% contra 64,9% do PBF) e à iluminação elétrica (98,7% contra 89,8% do PBF)” (Camargo *et al.*, 2013). Os investigadores constataram ainda que apenas 38,1% das famílias beneficiárias têm acesso a todos esses serviços.

Relativamente à caracterização sociodemográfica, as principais beneficiárias são as mulheres (55,5%), uma vez que o MDS faz questão que seja atribuído o cartão do PBF preferencialmente às mulheres. Todavia, quando se analisa o elemento responsável pela família beneficiária, a percentagem do género feminino dispara: “constata-se que 93,1% dos responsáveis familiares são do sexo feminino” (*idem*). A análise aos dados disponibilizados pelo Cadastro Único revela ainda que as mulheres beneficiárias do Bolsa Família apresentam uma menor taxa de ocupação comparativamente às não beneficiárias. Os investigadores avançam ainda que as titulares do cartão do PBF têm “adquirido maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens”. No que toca à idade dos beneficiários, quase metade (48,8%) têm até 17 anos, sendo o

intervalo etário dos 7 aos 15 o que tem maior proporção de beneficiários (28%). Importa realçar que apenas 0,8% dos beneficiários do PBF tem 65 anos ou mais. Quanto à formação escolar, “o nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do Bolsa Família” (Camargo *et alii*, 2013), constatando-se que 53,5% dos beneficiários tem o ensino fundamental incompleto e 15,5% admite não ter qualquer instrução.

ALCANCES E RESULTADOS

Mais de dez anos do Bolsa Família permitem um balanço considerável, face aos números atingidos. Para o MDS, o PBF conseguiu alcançar três grandes objetivos: i) atendeu a critérios eficazes de focalização, ii) contribuiu para a redução da pobreza e da extrema pobreza e iii) melhorou a segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias. O PBF conseguiu mesmo o reconhecimento internacional de vários atores internacionais como o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho ou as Nações Unidas, sendo referido por estes como um modelo inovador e a ser seguido por outros países em condições semelhantes.

O programa motivou elogios do Banco Mundial, que na sua página refere a sustentabilidade do programa, ao aliar o combate à pobreza e desigualdade “sem abrir mão do desenvolvimento econômico” (Banco Mundial, 2010). A instituição é também parceira do governo brasileiro no que concerne ao financiamento do Bolsa Família, tendo em 2010 concedido um segundo empréstimo (“Second Bolsa Família”) que apresenta seis componentes, um dos quais cofinanciar os subsídios às mães ou outros familiares designados abrangidos pelo programa (WorldBank, 2010).

O que mais contribuiu para este reconhecimento foi a exponencial evolução do Bolsa Família, que chega atualmente a mais de 13 milhões de famílias, representando um gasto de cerca de 15 bilhões, o que representa 0,4% do PIB do Brasil (Ivo, 2011: 64). Nos primeiros sete anos de PBF (2003-2010) foi a altura de maior crescimento, tendo abrangido neste espaço temporal cerca de 9 milhões de famílias (*idem*). Segundo Anette Ivo, e estimando uma média de 4,6

peças/família, estima-se que o PBF beneficie “um total de 58 milhões de pessoas”, o que representa, segundo o Censo Demográfico de 2010, “um quarto da população brasileira” (Ivo, 2009: 64). Relativamente aos custos do Bolsa Família, em 2004 representava 0,3% do PIB brasileiro e em 2009/2010 estabilizou na proporção de 0,4% do PIB (*idem*) – **tabela 2**.

Tabela 2. Bolsa Família em números

	2004	2006	2010
Número de famílias beneficiadas (milhões)	6,5	10,9	13,8
Gasto com benefício (em R\$ milhões)	3,7	7,5	12,8
Representação do PBF no PIB (em %)	0,30	0,35	0,4

Fonte: Elaboração própria, com base em Ivo (2011).

Com a articulação entre o MDS e os municípios, a percentagem de cadastros válidos no ‘CadÚnico’ “passou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006” (Paiva *et al.*, 2013: 28). Sendo que em 2006, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento com cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias. No biénio seguinte, “foram adotadas mudanças no desenho do programa – como a adoção da regra de permanência” (possibilidade de variação da renda familiar *per capita* acima do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos) e a “criação do benefício variável vinculado ao adolescente” (pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos), sendo que é também neste período que se iniciam os procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências com o registo das famílias (*idem*) e ainda o acompanhamento de famílias que abandonam o programa por incumprimento das condicionalidades.

No final de 2010, o PBF alcançava já 13 milhões de famílias, com especial incidência sobre famílias pobres e também contribuindo para a redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos, para além de confirmar os impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes e de saúde. Relativamente às análises quantitativas que apresentam os resultados depois de explicitar a metodologia utilizada, no sumário executivo do MDS “Avaliação do

Impacto do Programa Bolsa Família” (2007), no tópico Educação, é referido que a comparação da progressão no sistema de ensino para crianças “sugerem um potencial efeito positivo, pela maior aprovação dos beneficiários do Programa Bolsa Família”. Facto corroborado pela investigação de Júnior *et al.* (2013) que explica que “as crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6 pontos percentuais maior que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias”.

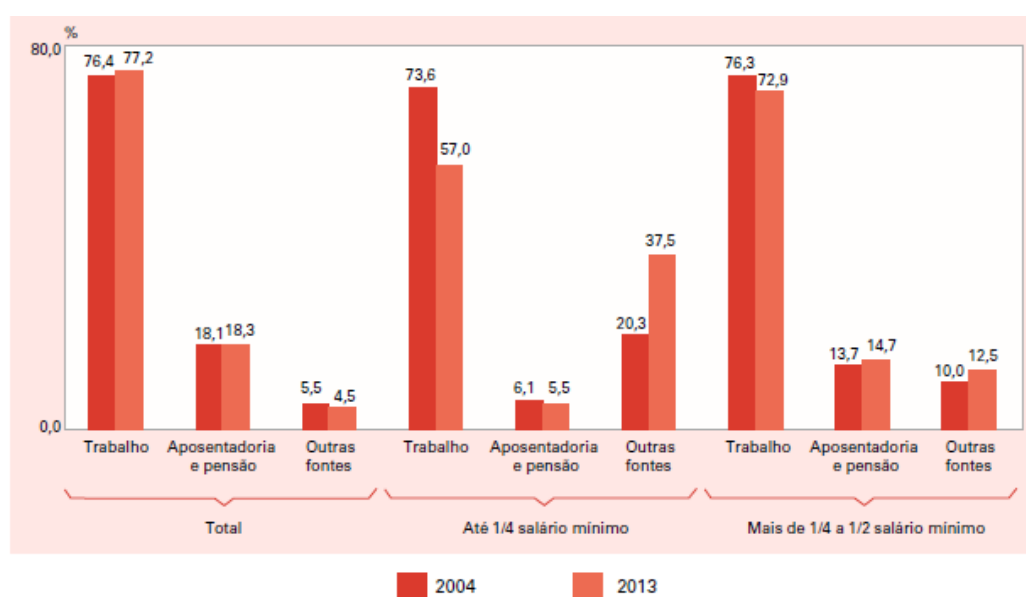
Quando analisado o tópico da saúde, onde se incluem as questões de segurança nutricional, a investigação também revela que “o programa gerou impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, reduzindo a desnutrição aguda e garantindo o cumprimento mais regular do esquema vacinal” (Júnior *et al.*, 2013). Como a segurança pré-natal é outro enfoque importante das condicionalidades do Bolsa Família, a investigação revela que para além das mulheres grávidas se “mostrarem mais presentes no acompanhamento pré-natal”, também “os filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de maneira exclusiva, pelo menos durante os seis primeiros meses de vida, era 8 p.p. maior que a dos filhos de não beneficiárias”, o que contribui para a redução da desnutrição crónica da população brasileira (*idem*).

Desta forma, a abrangência do PBF deixa o programa em situação relativamente confortável sendo “evidentes os seus impactos sobre a pobreza, a educação e a saúde” (Paiva *et al.*, 2013), sendo que o Bolsa Família permanece ainda um instrumento com potencial por explorar para reduzir a extrema pobreza. Daí que o programa tenha passado por várias etapas de consolidação, quer nos processos de transferências de renda, quer no acompanhamento das condicionalidades, sobretudo entre 2003 e 2010 (*idem*), continuando a ser analisado pelas forças governamentais, pelas organizações e até por investigadores/académicos.

Segundo o IBGE, na compilação “Síntese de Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira”, datada de 2014, a “crescente importância de programas focalizados de transferência de rendimento familiar das famílias com menores rendimentos” já começa a ser observada –

gráfico 2. O cálculo que permite ao IBGE chegar a esta premissa centra-se na subdivisão do rendimento familiar em três tipos de origem (trabalho, pensões e outras fontes – inclusive transferência de programas sociais). Desta forma, ao considerar-se apenas as famílias com menores rendimentos (até ½ salário mínimo), “pode-se supor, dado os baixos rendimentos familiares, que a maior parte desses ‘outros rendimentos’ venha de transferências governamentais, considerando ainda a ampliação da cobertura dessas transferências na última década” (IBGE, 2014). “Houve, portanto, um aumento expressivo de participação em nove anos, passando de 20,3% em 2004 para 37,5% em 2013 nas famílias com menores rendimentos” (*idem*).

Gráfico 2. Distribuição percentual dos rendimentos, total e arranjos familiares com até 1/4 de salário mínimo e de mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo de rendimento mensal familiar *per capita*, segundo a origem dos rendimentos - 2004/2013



Fonte: Camargo *et al.* (2013)

Contudo, importa realçar que o PBF e as consequentes transferências diretas de rendimentos para as famílias mais desfavorecidas não foi fator único nesta equação mais complexa. Também o crescimento económico, constatado através das variações anuais do Produto Interno Bruto (PIB) na última década, e para o qual contribuíram fatores como “conjuntura internacional favorável, fortalecimento do mercado interno, crescimento da renda média da população, incentivos ao consumo das famílias e expansão do crédito” obviamente aliados a

um “conjunto de políticas, como a valorização do salário mínimo (reajustado nos últimos anos em patamares acima da inflação real observada), programas de transferências de renda, e também uma evolução favorável do rendimento do trabalho, devido à crescente formalização e maior capacidade de barganha dos trabalhadores para ganhos salariais” (IBGE, 2014) contribuíram para a diminuição das desigualdades junto da população brasileira.

Segundo Barros *et al.* (2010), outros motivos como “o aumento real do valor do salário mínimo e os próprios avanços educacionais ocorridos no país durante esse período, também tiveram grande impacto na redução da pobreza e na inédita queda da desigualdade de rendimentos”, o que permitiu que, em 2011, “fosse possível vislumbrar a superação da extrema pobreza como uma possibilidade concreta” (Osorio *et al.*, 2010). Foi também em 2011 que foi instituído o Plano Brasil sem Miséria, mais uma vez com o grande objetivo de eliminar as situações de extrema pobreza no Brasil.

PROJETO “BOLSA FAMÍLIA E GÊNERO”: UM TRABALHO COM A COMUNIDADE

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA AÇÃO DO PROMUNDO

O Promundo é uma organização não-governamental criada no ano de 1997 no Rio de Janeiro, com a missão de “promover a igualdade de gênero” e de prevenir “a violência com foco no envolvimento de homens e mulheres na transformação de masculinidades” (Promundo, 2015a). Para além da sua atuação no país onde foi criada, o Promundo atua internacionalmente “com escritórios no Rio de Janeiro (Brasil), em Washington, DC (Estados Unidos) e em Kigali (Ruanda)” (Moura *et al.*, 2012), posteriormente em Bujumbura (Burundi), e desde janeiro de 2014 também com sede na Europa (Portugal-Coimbra), de maneira a “aprofundar pesquisas sobre masculinidades e relações de gênero no atual contexto de crise económica e financeira que a Europa vive” (Promundo, 2015b). Todavia, desde a sua primeira sede que o Promundo foi reconhecido internacionalmente “por desenvolver pesquisa, metodologias, intervenções comunitárias e ações de incidência política (*advocacy*) no Brasil, na América Latina e em países de língua portuguesa” (*idem*).

Fundada pelo investigador Gary Barker¹⁶, atual diretor internacional, o Promundo apresenta-se com uma atuação centrada em cinco áreas abrangentes: “1) transformação de normas de género; 2) promoção de masculinidades não-violentas em contextos de pós-conflito e alta violência urbana; 3) envolvimento de homens na paternidade e nos cuidados infantis; 4) transformação de masculinidades para a redução da pobreza e empoderamento económico de mulheres; 5) transformação de masculinidades para a prevenção de violência e exploração sexual” (Moura *et al.*, 2012). A visão do Promundo prende-se com “um mundo no qual todas as pessoas trabalham para criar um futuro não violento, com cuidado e equidade de género” (Promundo, 2015a).

Contudo, é a metodologia utilizada que distingue esta ONG. No sítio *online* do Promundo, onde também são explicitadas todas as áreas de atuação, é referido que o Promundo se assume como “instituto de pesquisa aplicada que leva a cabo programas de intervenção, testando e avaliando metodologias próprias, e que realiza ações de *advocacy* para políticas e programas em contextos de violência urbana, pós-conflito e guerra”. Desta forma, os profissionais do Promundo procuram transformar as normas e as dinâmicas de poder fortemente relacionadas com as masculinidades, sobretudo através da promoção da “saúde” e “relações igualitárias entre homens e mulheres” (Promundo, 2015).

A pesquisa parte num primeiro momento da identificação de “fatores que levam à desigualdade de género e aqueles que contribuem para a transformação dessa realidade”, depois dessa identificação são testadas e avaliadas “formas de envolver homens e meninos para favorecer o empoderamento de mulheres e meninas”, através da utilização de várias ferramentas: desportos, escolas, unidades de saúde, empresas privadas e outros espaços e de respetivas intervenções coletivas com homens e mulheres, campanhas de sensibilização, metodologias educativas e diálogo com outras instituições. Numa fase mais a

¹⁶ Baker é coordenador da pesquisa internacional sobre masculinidades - IMAGES (International Men and Gender Equality Survey), uma das maiores investigações sobre as atitudes e comportamentos masculinos relacionados com a violência, paternidade e igualdade de género. Doutorado em Desenvolvimento Infantil pela Loyola University (Chicago) e mestrado em Políticas Públicas pela Duke University, é também investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Promundo, 2015c).

jusante, a persecução é “influenciar políticas públicas” que possam “alcançar homens e meninos em todo o mundo” e “proporcionar impacto real nas suas vidas e nas vidas de mulheres e meninas” (Promundo, 2015d).

Face ao seu trabalho consolidado, o Promundo tem ampliado a sua ação, o que se traduz na aplicação/adaptação das suas metodologias “em mais de 22 países”, conseguindo já o reconhecimento de grandes organizações internacionais como é o caso da Organização das Nações Unidas, do Banco Mundial e da Organização Mundial de Saúde, que para além de apoiarem a sua missão têm sido parceiros em vários projetos e têm implementado os programas da Promundo “em inúmeras comunidades em todo o mundo” (Promundo, 2015a). Relativamente ao financiamento, o Promundo consegue reunir investimentos através de “governos nacionais e locais, fundações, organismos internacionais, grandes organizações não governamentais” e ainda por meio de doações individuais (Promundo, 2015a).

No que concerne aos vários programas/projetos desenvolvidos, “nos últimos dez anos, o Promundo implementou o Programa H¹⁷, bem como o Programa M¹⁸ em diversos contextos – América Latina, Europa, Ásia e África – e tem sido capaz de medir mudanças positivas de atitudes e comportamentos” (Moura *et alii*); desde 2009 coordenou, em parceria com o International Center for Research on Women (ICRW), o Projeto “Men and Gender Equality Policy” (MGEPP); e desenvolveu o estudo IMAGES (International Men and Gender Equality Survey) já “realizado na Bósnia e Herzegovina, Brasil, Chile, Croácia, República Democrática do Congo, Índia, Malauí, Mali, México, Ruanda e África do Sul” (Promundo, 2015e).

O desenvolvimento dos projetos do Promundo inclui-se em vários eixos: i) Paternidade e Cuidado, na qual se enquadra a ampla campanha “Men Care” e “Mane Care+”; ii) Conflito e Segurança que integra o IMAGES, “um dos estudos

¹⁷ “O Programa H (H de *homens*) foi lançado em 2002 pelo Promundo e organizações parceiras (Instituto Papai, ECOS, Salud y Género) e já foi adaptado em mais de 20 países. Dirigido a homens jovens com idades compreendidas entre 15 e 24 anos, visa promover a reflexão sobre normas rígidas associadas à masculinidade” (Promundo, 2015).

¹⁸ O Programa M (M de *mulheres*) foi lançado em 2006 como complemento do Programa H, que procura incentivar o questionamento sobre normas de género entre mulheres (*idem*).

mais abrangentes realizados sobre as práticas e atitudes de homens relacionadas a normas de género” (Promundo, 2015); iii) Justiça e Cuidado, eixo em que está integrado o projeto que interessa a esta investigação: “Bolsa Família e Género” ; iv) Prevenção da Violência, em que se enfatiza a sensibilização para os direitos das crianças; e v) Jovens e Equidade, onde se integra o Programa D, responsável pelo combate à homofobia e promoção da diversidade. Recentemente, “a instituição tem ampliado o seu campo de atuação, dedicando-se à realização de pesquisas e de programas de ação em contextos de guerra e pós-guerra” (Moura *et al.*, 2012).

PROJETO “BOLSA FAMÍLIA E GÉNERO”

Tendo em conta as linhas orientadoras do Promundo no que concerne à discussão das temáticas de género e a constatada abrangência do Bolsa Família, a ONG decidiu apostar num projeto que cruzasse estas duas dimensões. “Bolsa Família e Género” é inspirado e baseado nos resultados do IMAGES, em que foi identificado “um vínculo entre rendas crescentes, participação nos programas de transferência condicional de renda e o aumento de experiências de violência (Promundo, 2015d) e contou com o financiamento do Fundo de Igualdade de Género da ONU Mulheres¹⁹.

Este projeto está em desenvolvimento pois o Promundo acredita que “a inclusão de considerações de género na programação deste mecanismo e a participação dos homens em especial podem gerar melhores resultados” (Moura e Barker, 2013), traduzindo-se quer na divisão das responsabilidades relativas ao lar quer através da participação da mulher na sociedade, e que por sua vez “conduzirá à constituição de lares equitativos do ponto de vista de género” (Promundo, 2013).

¹⁹ ONU Mulheres é uma entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres, criada em junho de 2010 numa Assembleia Geral da ONU. A sua principal missão é “apoiar os organismos intergovernamentais como a Comissão sobre o Status da Mulher na formulação de políticas, padrões e normas globais, e ajudar os Estados-membros a implementar estas normas, fornecendo apoio técnico e financeiro adequado” (ONU Mulheres, 2015).

Visto que as beneficiárias do Programa Bolsa Família são maioritariamente (55,5%) e “preferencialmente as mulheres”, como pode constatar-se no sítio do Ministério onde se explicita o Programa, o Promundo decidiu promover uma intervenção junto dos casais beneficiários do Bolsa Família, através da discussão em torno do “empoderamento económico” das mulheres. Desta forma, o Promundo tem testado intervenções que procuram “influenciar as ações do PBF, com o objetivo de possibilitar o questionamento de normas tradicionais de género” (*idem*).

O Promundo ao entender o empoderamento feminino como uma lacuna do PBF, procurou intervir de maneira a fomentar o empoderamento das mulheres. O atual PBF “estimula os papéis tradicionais de género” (Araújo, 2015), devido ao facto de a responsabilidade familiar ficar apenas ao encargo das mulheres, isto é, quem recebe o benefício é o responsável pelo cumprimento das condicionalidades. Assim, através dessas intervenções, o Promundo acredita que o “impacto social e económico do Programa Bolsa Família pode ser ampliado, envolvendo homens no apoio ao empoderamento económico das mulheres”, traduzida ora na participação política, ora na tomada de decisão ou ainda na entrada no mercado de trabalho (Promundo, 2014a).

Todavia, o percurso de intervenção não foi linear. O primeiro obstáculo prendeu-se com questões de natureza burocrática e de acesso a dados das famílias beneficiárias, como refere Danielle Araújo, uma das Técnicas do Promundo responsável pela implementação deste programa: “esbarrámos em questões mais burocráticas” quer ao nível federal quer ao nível municipal. Desta feita, a solução encontrada pelo Promundo foi o estabelecimento de sinergias, optando-se por “uma articulação com a sociedade civil” (Araújo, 2015).

METODOLOGIA E RESULTADOS PRELIMINARES

O projeto implementado na localidade Morro dos Prazeres²⁰ no Rio de Janeiro, em exclusivo pelo Promundo, arrancou no início de 2013, ano coincidente com o décimo aniversário do PBF. Para além da intervenção nesta zona urbana, o projeto contou ainda com a implementação em zona rural (Pernambuco), e ainda numa outra zona urbana – Cordeiro (Recife), ambas em parceria com uma outra organização, o Instituto Papai²¹ (Promundo, 2014b).

Metodologicamente, o Projeto recorreu à realização de *focus group* com mulheres beneficiárias e entrevistas com os casais beneficiários. De maneira a considerar o impacto das profissionais envolvidos no programa e o seu impacto junto das famílias beneficiárias foram ainda realizados *focus group* e entrevistas junto de assistentes sociais e profissionais da área da Assistência Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que tem o contacto mais direto com os beneficiários do Morro dos Prazeres. Para além dos grupos focais e das entrevistas, realizaram-se ainda questionários a casais beneficiários e *workshops* com grupos de homens e mulheres. Os questionários foram realizados antes e depois da intervenção para a obtenção de resultados de eficácia, uma vez que o Promundo acredita que “a sensibilização em grupo estimula homens e mulheres a refletirem sobre a divisão de tomada de decisões e dinâmica de poder” (Promundo, 2014b).

Na fase final de trabalho com a população (o último ano do projeto foi guardado para a redação das conclusões e relatórios a apresentar ao poder político) a intervenção contou com um campeonato de futsal e sessões de bingo. Estes últimos exemplos de intervenção, serviram em muito para conseguir captar a adesão dos beneficiários do PBF, pois como evidencia Araújo, esta foi um dos

²⁰ Morro dos Prazeres é uma comunidade localizada na zona Sul do Rio de Janeiro, localizada no Bairro de Santa Teresa. Segundo, dados recolhidos pelos Censos 2010, o Morro dos Prazeres tem 2.136 habitantes em 643 residências.

²¹ “O Instituto PAPAI foi fundado no ano de 1997 com a proposta de refletir a invisibilidade da experiência masculina no contexto da vida reprodutiva e no cuidado com as crianças. Iniciativa pioneira na América Latina, a instituição teve como base o modelo dos núcleos académicos de estudos sobre a mulher e relações de gênero” (Instituto Papai, 2015).

principais entraves: “foi difícil mobilizar tanto homens como mulheres” (Promundo, 2014c).

O quadro de análise utilizado nas várias sessões, inspirado no *framework* de Kabeer²², implica procurar junto das mulheres beneficiárias do PBF a percepção: sobre a mulher (de si próprias, da família e da comunidade); sobre a capacidade (atuação/ação, a voz na família e a voz na comunidade/sociedade); sobre o conhecimento de direitos, leis e políticas públicas (direitos sociais, económicos e culturais; direitos civis e políticos; e leis e políticas); sobre a participação (económica, social e política; participação na família; participação na comunidade/sociedade; formação de coletivos/sindicatos).

Através das sessões de discussão e ainda de outras já referenciadas que envolveram métodos lúdicos para conseguir captar a população, o Promundo consegue já apresentar alguns dados prévios e que considera bastante positivos:

“Pesquisas têm confirmado os resultados positivos de mecanismos de empoderamento económico de mulheres nas suas vidas, assim como as limitações destas abordagens sempre que os homens não são tidos como parte da mudança (...) Entrevistas aprofundadas e questionários revelaram resultados promissores: antes da intervenção, 75% dos homens concordavam que o seu papel era apoiar o cuidado das crianças; depois da intervenção, 100% concordaram. Estes resultados iniciais serão utilizados no aprofundamento do debate e em atividades de incidência política no setor público brasileiro, com potenciais implicações para outros programas de microfinanciamento e transferência condicional de renda.” (Promundo, 2014c)

Este resultado permite denotar um decréscimo da violência cultural no que concerne quer às questões de género quer às questões de poder instituídas. Desta forma, na fase final do projeto, o Promundo encontra-se a preparar um manual de atividades de boas práticas de maneira a promover a equidade de género entre os beneficiários do Bolsa Família ou de outros programas sociais.

²² Naila Kabeer, investigadora do Instituto de Estudos de Desenvolvimento, e em parceria com investigações do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (integrante do governo do Reino Unido) e do Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (uma corporação pública criada pelo governo do Canadá) sugere duas questões de partida para chegar ao conceito de “empoderamento económico”: i) tendo em conta a carga de trabalho doméstico destinado às mulheres, pode afirmar-se que as mulheres ambicionam inserir-se no mercado de trabalho?; ii) face à baixa qualidade de ofertas de empregos destinados a mulheres, pode supor-se que o trabalho remunerado para as mulheres é necessariamente empoderamento económico?. A partir destas questões a investigadora sugere uma definição de empoderamento económico que se centra na liberdade de escolha da mulher (Promundo, 2015).

Também a “realização de recomendações políticas ao governo brasileiro e às organizações internacionais sobre os benefícios de intervenções transformativas de gênero” (Promundo, 2015d) no contexto de programas de transferência condicional de renda e outros: o Promundo e os parceiros envolvidos neste projeto acreditam que este tipo de intervenção “pode ser transportada para outros estados brasileiros e para outros países da América Latina com programas similares” (*idem*).

Em forma de transmissão física, o Promundo encontra-se a desenvolver um manual de atividades que aborda questões práticas do empoderamento feminino e que poderá vir a ser utilizado pelo MDS para ações de sensibilização ou formação em vários locais do país.

BALANÇO: DEZ ANOS DEPOIS, O QUE FALTA CUMPRIR?

Mais de dez anos volvidos sobre o maior programa social desenhado no Brasil em que a grande premissa acaba por ser erradicar a extrema pobreza em todo o país e em que o principal foco das condicionalidades são as crianças, torna-se importante considerar outras franjas da sociedade.

Danielle Araújo, do Instituto Promundo, e com trabalho no terreno junto das famílias beneficiárias, aponta algumas lacunas ao Bolsa Família, tendo em conta o *feedback* nas sessões de trabalho do projeto do Promundo, evidenciando que é necessário ampliar o foco do PBF. Pensar para além da infância e considerar ainda o empoderamento dos adultos, através da sua integração no mercado de trabalho, que poderia permitir que os benefícios não se tornassem num ciclo vicioso e sejam encaradas como solução única. A falta de articulação com outros ministérios é uma das falhas mais apontadas ao PBF. A mais evidente prende-se com a falta de articulação entre o MDS e o Ministério do Trabalho, que dificulta a integração das famílias beneficiárias no mercado de trabalho.

Na ótica do Promundo, importa também enfatizar a questão do empoderamento feminino na conceção de todo o Bolsa Família, através da envolvência das figuras masculinas na partilha de responsabilidades que se

prendem com o cumprimento das condicionalidades. Para além do empoderamento económico das mulheres, importa ainda a promoção da participação destas na comunidade, na política, na cultura, etc.

Todavia, durante uma década há que considerar o caminho de sucesso conseguido na procura de diminuição de desigualdade social. Apostando fortemente na saúde e educação das crianças pode denotar-se um impacto positivo na construção de uma perspetiva de futuro para as gerações mais novas do país. O impacto gerado nas mesmas permite uma gestão equilibrada de expectativas com perspetivas de futuro.

Este cenário conduz por sua vez à construção de uma paz positiva, em que se anteveem satisfeitas as necessidades básicas dos indivíduos. Como foi evidenciado, através da intervenção do Promundo, envolvendo a sociedade civil, é possível atenuar a violência cultural em que se normalizam relações de poder desiguais, o que mais uma vez conduz à paz estrutural. Conciliando estas duas dimensões, pode evidenciar-se uma atenuação do *continuum* de violências, acabando por interferir na redução da violência direta.

Segundo um estudo datado de 2012 desenvolvido a meias entre o Banco Mundial e a PUC-Rio, existe uma relação clara entre a consolidação do PBF e a diminuição da violência. Estabelecendo uma comparação entre os índices de criminalidade entre 2006 e 2009, em São Paulo, mais concretamente em áreas de escolas (beneficiários de 16 e 17 anos) em que houve uma maior expansão do PBF desde 2008, o resultado foi conclusivo: uma queda de 21% da taxa de criminalidade. A justificar esta redução da taxa de criminalidade, reportando-se também a outros cenários do Brasil, estão: a queda da desigualdade de rendimentos, que conduz por sua vez à diminuição da insatisfação social; a diminuição de ganho com ações ilegais e que se caracterizam por procedimentos violentos; e ainda a alteração da interação social dos jovens (grande parte dos beneficiários das condicionalidades e grupo representativo das taxas de criminalidade) que são obrigados a estudar e convivem com pares que também estudam (Chioda *et al.*, 2012).

É importante alertar que para estes resultados podem ainda ter contribuído as várias políticas de pacificação, sobretudo em zonas de morros/favelas do Rio de Janeiro, com vista à realização ora do já passado Mundial de Futebol (2014) quer dos Jogos Olímpicos marcados para 2016 – eventos com grande atração turística e potencial económico para a região. A complexidade e interpenetração deste tipo de programas e projetos sociais aliados aos conceitos fortemente clarificados pelos Estudos para a Paz, é possível concretizar novíssimas pazes.

CONCLUSÃO

Na década de 90, o ideal transformador dos Estudos para a Paz foi convertido numa tendência de descaraterização da própria escola, devido à consolidação de estratégias de construção e manutenção de paz de forma global. Porém, face ao atual contexto das RI, importa considerar múltiplas abordagens que voltem a pensar a *peace research* com a mesma paixão e energia que se notou durante a década de 70, pela mão de Galtung, na sua segunda fase mais crítica.

Como foi evidente ao longo do capítulo de enquadramento teórico, os traços fortemente segmentados e marcantes da histórica tradição das RI são fruto de um pensamento hegemónico ocidental que é necessário desconstruir para se conseguir uma avaliação crítica da evolução dos Estudos para a Paz e um consequente entendimento mais abrangente de novas soluções de paz que envolvam outras áreas de estudo. A construção e instalação de um cânone na agenda das Relações Internacionais evidenciam mais uma vez esse processo hegemónico de discursos analíticos ao longo do séc. XX. É também nesta altura que as Relações Internacionais, enquanto disciplina, entram num debate inédito com contornos meta-teóricos, incorporando debates de teoria social.

Como alertou Cox, ainda nos anos 80, “a teoria é sempre para alguém e para algum propósito” (1986: 207). Neste sentido, podemos considerar as estratégias de promoção de paz e de entendimento dos Estudos para a Paz a partir de dois prismas distintos: (i) das *problem-solving theories*, caracterizadas pelo domínio de poderes e estratégias instaladas, ou (ii) das teorias críticas, com uma forte componente de questionamento e desconstrução da realidade internacional. Foi com esse entendimento que Galtung introduziu uma abordagem mais complexa e escrupulosa da construção da paz que não se limitasse às matrizes do passado e que permitisse o entendimento de opções alternativas aos mecanismos existentes e dominantes, que conduzissem a uma paz positiva, entendida como “integração da sociedade humana” (1994: 207).

É com a estratégia de desconstrução concetual de Galtung que o conceito de violência estrutural se instala com destaque na pauta quotidiana dos Estudos para a Paz. Altura também em que o conceito de paz positiva se torna mais esclarecedor, e que encara a paz não apenas como ausência de violência física mas sim de ausência de violência estrutural. Todavia, ao longo dos últimos anos, as dinâmicas dos Estudos para a Paz foram cooptadas pelas organizações internacionais que tendem a não fazer jus ao entendimento de paz positiva. Tendo em conta esta evolução, é importante que se considere a relevância política deste campo de estudos, traduzido e aplicado na implementação dos ideais transformadores de paz e na adoção de um entendimento complexo da realidade internacional atual. Entendimento este que deverá naturalmente ultrapassar as preocupações com a violência direta, e considerar também os conceitos e as dinâmicas envolventes de violência estrutural e violência cultural.

Foi com este objetivo, de ampliação dos Estudos para a Paz, que ao longo do capítulo inicial se desconstruiu o discurso binómio guerra-paz das RI e se consideraram contextos que comportam características quer de cenários de guerra quer de cenários de paz um pouco por todo o globo. Como foi referido, estes contextos tendem a ser desprezados ora a nível político ora a nível académico, permitindo que se perpetuem e silenciem comportamentos violentos, desembocando num *continuum* de violências que comporta a violência física, estrutural e cultural, cimentando uma espécie de precariedade humana.

É nesse intuito de dinâmica de mudança que se focou as atenções no conceito de Moura de novíssimas pazes. Esta designação nasce também da desconstrução e reconcetualização do discurso dominante nas RI, reportando-se a cenários com hiperconcentração de violências em contextos de paz formal. Estes fenómenos, apesar de serem locais, perpetuam-se um pouco por todo o globo, o que alerta para o facto de ser necessário a abertura da agenda das RI a estes cenários híbridos. Segundo Moura, as novíssimas guerras caracterizam-se essencialmente pela existência e mau uso de armas de fogo, e relações de poder desiguais perpetuadoras de hierarquias. Assim, o que foi evidenciado é que o aumento da violência direta está fortemente dependente e correlacionado com os

mecanismos de violência estrutural e violência cultural. Como foi denotado no último capítulo, tendo em conta a abrangência do Bolsa Família, foi registado um decréscimo dos níveis de violência urbana, bem como um aumento de acesso a serviços públicos essenciais, por parte da população, como saúde ou educação e ainda a atenuação de mecanismo de violência cultural, como foi evidente na ação do Instituto Promundo.

Com a vontade de que os Estudos para a Paz radicalizem o seu discurso, no sentido de ir à raiz dos conceitos e das dinâmicas sociais atuais, descarta-se a ideia instituída de que a paz é uma questão distante e muito difícil de realizar. O que foi proposto ao longo desta dissertação não foi o desenho de uma teoria ou abordagem alternativa às já conhecidas teorias das RI, ou às teorias mais específicas dos Estudos para a Paz, mas sim o cruzamento e interpenetração de múltiplos entendimentos e abordagens de campos de estudo heterogêneos, de maneira a pensar a paz num sentido mais lato e de uma forma sustentável.

Se encararmos as novíssimas guerras como fenómenos locais que se disseminam à escala global, evidenciando especificidades tanto de contextos de guerra como de paz, procuraram-se novas abordagens de transformação de paz a uma *microescala*, por forma a apresentar soluções macro ou globais de paz - aquilo que também Moura chamou de novíssimas pazes.

Nesse seguimento, questionou-se de que forma os projetos e os programas sociais podem ser geradores de novíssimas pazes dado que a dimensão socioeconómica tem ganho cada vez mais importância na atualidade, não sendo, no entanto, encarada com a devida importância e complexidade nas estratégias de paz dominantes. Nesse pressuposto, sugeriram-se os projetos e os programas sociais como uma potencial solução pertencente às novíssimas pazes. A hipótese de trabalho que tentámos aqui explorar é que os programas e projetos sociais procuram atuar na atenuação dos mecanismos de violência direta e de alerta e desconstrução das formas de violência estrutural e cultural, de maneira que os níveis de violência direta sejam também minimizados ou atenuados, justamente porque se procura a diminuição das desigualdades sociais.

Este tipo de intervenção, a partir da microescala, contribui para uma solução de paz a nível macro pela neutralização e eliminação das três tipologias de violência, quebrando o *continuum* instalado. Assim, através da apresentação do Programa Bolsa Família e da introdução ao Projeto “Bolsa Família e Género” levado a cabo pelo Instituto Promundo, evidenciou-se que estes podem ser impulsionadores de novíssimas pazes nas sociedades contemporâneas, uma vez que atenuam ou eliminam características perpetuadoras das três formas de violência.

O Bolsa Família, ao proporcionar uma transferência direta de rendimentos todos os meses e, ao estimular o acompanhamento das crianças e jovens nas áreas de saúde e educação, leva a uma atenuação da violência estrutural ao permitir que não haja uma frustração de expectativas, com condições de acesso a serviços públicos de forma equitativa. Sendo as crianças as principais beneficiárias das condicionalidades do PBF, a criação de condições de construção de uma paz positiva pode ser entendida a longo prazo, uma vez que desde as gerações mais novas procura a promoção de igualdade social, que influencia a não existência de comportamentos violentos.

Por sua vez, a ação do Instituto Promundo, designadamente com o projeto “Bolsa Família e Género”, centra-se na desconstrução da violência cultural. Sendo as mulheres a maioria das beneficiárias do PBF, o Promundo procura trabalhar com as famílias beneficiárias da transferência direta, contribuindo para a emancipação das mulheres e para a promoção de distribuição de responsabilidades pelo cumprimento das condicionalidades, centradas nas crianças, entre os dois progenitores.

Assim, como foi demonstrado, o Programa Bolsa Família contribui para o objetivo da diminuição da violência estrutural e o Projeto do Promundo trabalha a diminuição da violência cultural. Como foi também evidenciado, a sua ação concertada, denotando uma forte ligação entre o Estado e o terceiro setor, contribui para a diminuição da violência direta, tornando-se impulsionadores de novíssimas pazes.

Sendo as novíssimas guerras marcadas por hiperconcentração de violência urbana, impulsionada por relações de poder desiguais, o Bolsa Família operacionalizando a diminuição da violência estrutural através da atenuação das desigualdades sociais, e o projeto do Promundo, utilizando o potencial transformador das relações desiguais de gênero, para aniquilar uma das formas mais visíveis de violência cultural, pode concluir-se que a ação complementar do programa e do projeto apresentados contribui para a construção de uma paz positiva, em que contempla a participação da comunidade e as realizações dos indivíduos ao máximo.

A proposta é que se inverta o aumento da violência direta, reconduzida por fortes níveis de violência estrutural e cultural, expresso no *continuum* de violência, através da promoção da paz positiva, com o desenho de estratégias sociais como as apresentadas. Os projetos e programas sociais foram entendidos como geradores de novas soluções de paz que contribuem para a quebra do *continuum* de violência, estimulando a plena realização do ser humano que - liberto das desigualdades sociais impostas pelos mecanismos de violência estrutural e livre das relações de poder desiguais, legitimadas pela violência cultural - pode almejar a paz positiva.

Nesse sentido, importa ainda sublinhar a importância da construção de políticas públicas e sociais que se centrem na promoção de bem-estar do indivíduo. Todavia, devido à falta de capacidade de resposta do Estado na promoção deste bem-estar e de apresentação de políticas públicas e sociais que procurem a promoção de igualdade social, conseqüente da promoção de uma política economicista em prol dos mercados em detrimento dos cidadãos, surgem novas respostas na sociedade civil para a promoção deste bem-estar, fundamental para a construção de um entendimento de paz positivo. Soluções nascidas ora da economia solidária ora da inovação social, fortemente impulsionadas pelo terceiro setor, têm ultimamente contribuído para dar esta resposta de plena inclusão social. É importante alertar que apesar destas soluções alternativas nascidas na sociedade, o Estado não pode demitir-se do seu papel Social ou até de Providência.

Para tal contribui também o peso da cidadania. Conceitos como *empowerment* e *ownership*, que surgem da crítica aos processos de *peacebuilding* promovidos pela comunidade internacional ou o surgimento de políticas participativas *bottom-up* ou *ownership*, que enfatizam a apropriação da comunidade na procura de soluções permite a atenuação das violências, ao proporcionar a construção de um modelo *peacebuilding from below*, ou seja, a construção da paz desde baixo, com a consideração da realidade específica e com a ponderação das expectativas próprias de cada comunidade, permitindo uma novíssima paz.

Desta forma, é evidente também a possibilidade de eficácia de transporte de uma resposta local para uma solução global de paz, pois ao considerar a replicação deste tipo de programas e projetos sociais, obviamente com adaptações e ajustes tendo em conta a realidade específica, pode conseguir-se um entendimento global de paz positiva. Estes exemplos são facilmente exportáveis e aplicáveis a outros contextos marcados por elevados índices de violência, tendencialmente impulsionada por violências estruturais e culturais que perpetuam as desigualdades de relações de poder. Também em cenários de pós conflito, marcados por destruição e frustração de expectativas, o papel das estratégias sociais pode ser considerado uma solução na busca da aniquilação da violência estrutural e cultural.

Reforça-se a necessidade de que as ações e estratégias dos projetos e programas sociais devem ser fortemente adaptadas às especificidades e características sociais, étnicas, religiosas, políticas, geográficas, demográficas de cada cenário, evitando os erros evidenciados pela evolução concetual das RI, em que tudo tende a ser extremamente segmentado e categorizado, sendo os mesmos modelos e estratégias aplicadas em cenários díspares. Os programas e projetos sociais são capazes de promover a integração equitativa e participativa ao consolidar a noção de cidadania, e por sua vez permitem a atenuação das violências numa dada comunidade, tendo obviamente em consideração as suas especificidades, e sendo assim entendidos como ferramentas de promoção da paz positiva.

O contributo que se pretende com esta dissertação é a evidência de que é necessário uma abordagem complexa e transdisciplinar para o encontro de uma paz positiva, daí que se tenha refletido sobre conceitos típicos da Sociologia ou se tenha referido a crítica feminista às RI. Só um olhar complexo e integrador de várias áreas do saber no desenho de um amplo programa de paz positiva que transporte a radicalidade e a paixão da origem dos Estudos para a Paz para a realidade atual pode conduzir a esse entendimento. Cruzar áreas como a organização social, a economia, a política, a antropologia, entre outras, pode ajudar nessa mudança transformadora necessária à paz positiva.

Uma vez que num cenário específico, neste caso o contexto brasileiro, este entendimento complexo de estratégia de construção de paz positiva deu sinais de resultar, sugere-se que esta interpenetração e transversalidade dos Estudos para a Paz e outras ciências sociais sejam investigada, para que se permite o desenho de novos programas e projetos sociais cada vez mais completos e relacionados com as várias dimensões da condição humana. Mudar o foco de estudo dos Estados para as sociedades ou dos mercados para as pessoas, tendo em consideração a importância da dimensão social, é necessário para que este entendimento de paz resulte. Daí que importe também atentar na hegemonia de políticas neoliberais ultimamente instaladas, que contribuem mais uma vez para a perpetuação de relações de poder desiguais, podendo assim contribuir para a incrementação da violência física à escala global.

Atentando mais uma vez ao cenário estudado, deve ainda ser referido que apesar do alcance do Bolsa Família e da sua implementação já ter completado dez anos, tendo ajudado mais de 14 milhões de famílias, este ainda pode ser repensado e melhorado para uma paz ainda mais positiva. Na ótica de melhoria contínua, importa (re)pensar a necessidade de uma maior articulação com outros ministérios. A necessidade de um maior foco na inserção das famílias beneficiárias no mercado de trabalho é uma das lacunas referenciadas ao PBF e também o facto de perpetuar os estereótipos de género, ao enfatizar o papel tradicionalista da mulher, algo já contrariado pelo Promundo.

Todavia, importa referir que, independentemente do percurso já conseguido e do que ainda poderá ser feito, o Bolsa Família melhorou de forma significativa as condições de vida de milhões de famílias brasileiras, quer ao proporcionar um melhor e mais equitativo acesso a serviços e políticas públicas, quer no impacto de dignidade que gera nas pessoas. É este entendimento que justifica a premissa de que os projetos e programas sociais são uma ferramenta de novíssimas pazes.

Como foi já referido este programa pode ter contribuído para a diminuição dos níveis de violência no país, o que sustenta o argumento de que os programas e projetos sociais, através da atenuação da violência estrutural e da violência cultural, contribuem para a diminuição da violência direta, interferindo no vicioso *continuum* de violência. Apesar de terem contribuído para tal outras ações paralelas como a promoção de aumentos salariais, a queda da desigualdade de rendimentos ou a diminuição de ganho com ações ilegais, como já foi referido, não é desmerecido o trabalho levado a cabo pelo Bolsa Família e pelo Instituto Promundo. Aliás, este evidencia mais uma vez um entendimento complexo e complementar da atualidade, envolvendo vários atores. Ações de pacificação tendo em vista a realização do Mundial de Futebol, em 2014, ou a realização dos Jogos Olímpicos, em 2016, também podem ter contribuído para esta atenuação. Porém defende-se que as soluções pacifistas com recurso a mais policiamento ou ostentação de violência podem não ser eficazes, uma vez que perpetuam as várias formas de violência e impedem um entendimento estrutural de paz.

Como perspetiva futura, é fundamental envolver a possibilidade de se ultrapassar os programas e os projetos, tendo em conta apenas as estratégias sociais. O que pode começar, inicialmente, por considerar a dimensão e o potencial de estratégias culturais e desportivas para o encontro de soluções mais eficazes, e que envolvam um alcance cada vez maior das comunidades que se encontram assim perto de se libertarem das violências que as impedem de se realizarem plenamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, Cristina *et al* (2009) “Cidadania e Desigualdades: Debates Críticos nas Sociedades Contemporâneas” *in* Gennari, Adilson Marques e Albuquerque, Cristina Maria Pinto (orgs.) (2012) *Políticas Públicas e desigualdades sociais: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo: Cultural Acadêmica, pp. 11-32.

Alcook, Peter *et al.* (eds) (1998) *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Araújo, Danielle (2015). Pesquisadora do Promundo. Coimbra/Rio de Janeiro [via skype]: 29 de maio.

Arriscado Nunes, João (1995) “Com mal ou com bem, aos teus te além: As solidariedades primárias e os limites da Sociedade-Providência”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, maio de 1995, pp. 5-25.

Barreto Henriques (2011) “La paz de los ‘pequeños nadas’: una mirada desde los Laboratorios de Paz en Colombia”, *Revista Javeriana*, 789, outubro de 2012, pp. 64- 77.

Barros, R. P. *et al.* (2010) *Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea.

Borges, Marisa; Maschietto, Roberta Holanda (2014) “Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 105, dezembro de 2014, pp. 66-84.

Bott, Elisabeth (1990) *Familia e red social*. Madrid: Altea Taurus.

Buzan, Barry *et al.* (1997). *Security: a new Framework for analysis*. Boulder: Lynee-Rienner Publishers.

Camargo, Camila Fracaro *et al* (2013) “Perfil socioeconómico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela” *in* MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 157-177.

Campello, Tereza (2013) “Uma década derrubando mitos e superando expectativas” *in* MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 15-24.

Canelo, Maria José (2012) “Cidadania” *in* Centro de Estudos Sociais (ed.) (2012) *Dicionário das Crises e das Alternativas*. Coimbra: Almedina.

Carneiro, Vanderson (2011) “Entre o público e o privado: uma reflexão sobre o lugar da ação política na prática da Economia Solidária no Brasil” *in* Hespanha, Pedro; Santos, Aline (org.) (2011) *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas*. Coimbra: Almedina, pp. 83-111.

Carvalhais, Isabel Estrada (2007) *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. Estoril: Príncípa.

CEPAL - Comissão Económica para a América Latina e Caribe (1995) *Manual de formulação e avaliação de projetos sociais*. Chile: Cepal.

Chioda *et al* (2012) “Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil”, *Working Paper PUC-Rio*. Rio de Janeiro.

Clausewitz, Von (1997) *Da Guerra*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Coelho, Lina (2012) “Políticas Públicas” *in* Centro de Estudos Sociais (2012) *Dicionário das Crises e das Alternativas*. Coimbra: Almedina.

Cohen, Ernesto; Franco, Rolando (2008) *Avaliação de Projetos Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

Colin *et al* (2013) “Trajetória de construção da gestão integrado do sistema único de assistência social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social” *in* MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 47-65.

Conselho Europeu (2008). Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num mundo em mudança. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pDf [acedido a 14 de maio 2014].

Cox, R. (1986), "Social forces, states and world orders. Beyond International Relations theory", in R. Keohane (org.), *Neorealism and its critics*. Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 204-254

Cunha, Gabriela; Santos, Aline (2011) "Economia Solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos" in Hespanha, Pedro; Santos, Aline (org.) (2011) *Economia Solidária: e Pesquisa em Ciências Sociais: Desafios Epistemológicos e Metodológicos*. Coimbra: Almedina, pp. 15-56.

Dabin, Jean (1939) *Doctrine Générale de l'État*. Paris: Sirey.

David, Charles-Philippe (2001) *A Guerra e a Paz. Abordagens contemporâneas da segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.

Dye, Thomas D. (1984), *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Enloe, Cynthia (1983) *Does Khaki Become You? The Militarisation of Women's Lives*. Londres: Pandora.

Estanque, Elísio (2007) "Democracia, Cidadania e Participação" in Carvalhais, Isabel Estrada (2007) *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. Estoril: Príncipeia.

Ferreira, Sílvia (2009) "A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: Uma abordagem histórico-conceptual", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84, março de 2009, pp. 169-192.

Figueiredo, Marcelo (org.) (2004) *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros.

FLACSO (2015) "Sobre o autor" <http://www.mapadaviolencia.org.br/autor.php> [23 de fevereiro 2015].

Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2008) *Rethinking Peace and Security: New Dimensions, New Strategies and Actors*. Bilbao: University of Deusto.

Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2009) "A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas", *e-Cadernos CES*, 6, 2009.

Galtung, Johan (1964), "An editorial", *Journal of Peace Research*, 1 (1), Oslo: International Peace Research Institute.

Galtung, Johan (1969), "Violence, peace and peace research", *Journal of Peace Research* 6 (3), Oslo: International Peace Research Institute

Galtung, Johan (1990) "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, 27 (3), Oslo: International Peace Research Institute .

Galtung, Johan (1994) *Direitos Humanos – Uma nova perspectiva*. Lisboa: Instituto Piaget.

Galtung, Johan (1996) *Peace by peaceful means. Peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.

Galtung, Johan (2003) "Human Needs, Humanitarian Intervention, Human Security and the war in Iraq". Disponível em: <http://www.aa.tufs.ac.jp/humsecr/report/040110Galtung.pdf> [acedido a 15 de maio 2015].

Galtung, Johan (2007) "Peace by peaceful conflict transformation – the Transcend approach" in Galtung, Johan e Webel, Charles, *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Oxon: Routledge, pp. 14-32.

GODET, Michel (1990) "Integration of scenarios and strategic management" *Futures*, 7, setembro de 1990, pp. 730-739.

Hespanha, Pedro; Portugal, Sílvia (2009) “Sociedade Providência” in Cattani, Antonio *et al. Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina, pp. 299-304.

Hulgard, Lars; Ferrarini, Adriane Vieira (2010) “Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública?”, *Revista Ciências Sociais Unisinos*, 46, setembro/dezembro de 2010, pp. 256-263.

IBGE (2010) *Censos 2010 – Características da População e dos domicílios*, Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2014) *Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014*, Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Papai (2015) “Quem somos” <http://institutopapai.blogspot.pt/p/sobre-o-grupo.html> [28 de maio de 2015].

Ivo, Anete (2011) “Um Paradigma para além do Contrato: A inovação do Braadil nas Políticas de Transferência de Renda” in Gennari, Adilson Marques e Albuquerque, Cristina Maria Pinto (orgs.) (2012) *Políticas Públicas e desigualdades sociais: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo: Cultural Académica, pp. 57-77.

Jenkins, William I. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Jeong, Ho-Won (2007) *Peace and Conflict Studies. An Introduction*. Inglaterra: Ashgate Publishing Company.

Júnior, Helvécio M.M. *et al* (2013) “O papel do setor saúde no programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde” in MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 93-108.

Kaldor, Mary (2001) *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

Laswell, H.D. (1958) *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.

Liedtka, J. (1998) "Strategic thinking : can it be taught?", *Long Range Planning*, 31 (1), fevereiro de 1998, pp. 120-129.

Lomelí, Enrique Valencia (2008) "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *The Annual Review of Sociology*, 34, abril de 2008, pp. 475-499.

London, Manuel; Morfopoulos, Richard G. (2009) *Social Entrepreneurship*. Londres: Routledge.

Lopes, Paula Duarte (2013) "A Austeridade como ameaça à Segurança Humana" *in* Paz Ferreira, Eduardo (Coord.) *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AAFDL, pp. 1225-1242.

Lynn, L. E. (1980) *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif: Goodyear.

Magalhães, Mário (2012) *O guerrilheiro que incendiou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Marshal, T.H. (1959) *Citizenship and Social Class*. Inglaterra: Person & Castels.

MDS (2003) *Bolsa Família – Transferência de Renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social*. Brasília: MDS

MDS (2007a) *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS.

MDS (2007b) *Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados*. Volume II – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS.

MDS (2010) *Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS.

MDS (2013) *Perfil das Famílias do Cadastro Único*. Brasília: MDS.

MDS (2015a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “O MDS pra você” <http://mdspravoce.mds.gov.br/> [23 de janeiro 2015]

MDS (2015b): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “Bolsa Família” <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> [17 de janeiro 2015]

MDS (2015c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “Cadastro Único” <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> [17 de janeiro 2015]

Mead, L. M. (1995) “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, *Policy Currents*, fevereiro de 1995, pp. 1-4.

Merrien, François-Xavier (2009) “Estado Social” in Cattani, Antonio *et al. Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina, pp. 198-202.

Moura, Tatiana (2005) "Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceptuais e políticos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, junho de 2005, pp. 77-96.

Moura, Tatiana (2010) *Novíssimas Guerras. Espaços, Identidades e Espirais de violência armada*. Coimbra: Edições Almedina.

Moura, Tatiana *et al.* “Título da página eletrónica: Instituto Promundo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 96, fevereiro de 2012, pp. 203-204.

Moura, Tatiana; Barker, Gary (2013) “Carta dos Diretores” in Promundo (2013) *Relatório Anual 2013*. Rio de Janeiro

MRE - Ministério das Relações Exteriores (2015) “BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul” http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR [4 de abril 2015]

Nações Unidas (2014) *Factos essenciais sobre as Nações Unidas*. Lisboa: Publicações das Nações Unidas.

Nascimento, Daniela (2011) “As (in)visibilidades da paz e da guerra: uma análise crítica das estratégias dominantes de prevenção de conflito e construção da paz”, *Oficina do CES*, nº 360, junho de 2011, pp. 1-15.

Neri, Marcelo Côrtes (2013) “Sistemas de pagamentos subnacionais baseados no Bolsa Família” in MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 125-136.

Neto, João Clemente de Sousa (2003) *A trajetória do menor a cidadão. Filantropia, Municipalização, Políticas Sociais*. São Paulo: Arte Impressa.

Nogueira, Roberto Martínez (1998) *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: Cepal.

Observatório de Favelas (2009) *O que é a favela afinal?* Rio de Janeiro: OF.

ONU (1994) “Human Development Report 1994”. Disponível em: www.idis.org.br/biblioteca/pesquisas/pnud_hdr_1994.pdf [acedido a 23 de abril 2014].

ONU (2010) “Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010)”. Disponível em: www.idis.org.br/biblioteca/pesquisas/pnud_hdr_2010.pdf [acedido a 17 de maio 2014].

Osório, R. G. et al. (2011) *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília: Ipea.

Paiva, Luis Henrique *et al* (2013) “Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema” in MDS (2013) *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, pp. 25-46.

Peralva, Angelina (2000) *Violência e Democracia. O paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

Pereirinha, José António (2008) *Política Social. Fundamentos da Atuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.

Peters, B. G. (1986) *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.

Pinto de Godoy, Tatiane (2011) “A Economia Solidária e o Estado: para uma análise crítica das políticas públicas no Brasil” in Hespanha, Pedro; Santos, Aline (orgs.) (2011) *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas*. Coimbra: Almedina, pp. 113-149.

Portugal, Sílvia; Martins, Paulo Henrique (2011) *Cidadania, Políticas Públicas e Redes Sociais*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012) “Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010”, *Coleção Estudos Cariocas*, 20120501, maio de 2012, pp. 1-12.

Promundo (2013) *Relatório Anual 2013*. Rio de Janeiro

Promundo (2014a) *Relatório – ONU Mulheres – Projeto Bolsa Família no Morro dos Prazeres. Empoderamento Económico das Mulheres*. Rio de Janeiro. [gentilmente cedido pelo Promundo]

Promundo (2014b) *Avaliação da Intervenção no Caso Urbano*. Rio de Janeiro. [gentilmente cedido pelo Promundo]

Promundo (2014c) *Avaliação da Intervenção no Caso Urbano Projeto de empoderamento económico de mulheres encerra primeiro ano no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. [gentilmente cedido pelo Promundo]

Promundo (2014d) *Encontro com mulheres do Bolsa Família*. Rio de Janeiro. [gentilmente cedido pelo Promundo]

Promundo (2014e) *Engaging Men as partners in womens’s economic empowerment: a case study in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. [gentilmente cedido pelo Promundo]

Promundo (2015a) “Sobre o Promundo” <http://promundo.org.br/sobre-o-promundo/> [3 de maio 2015]

Promundo (2015b) “Liderança – Gary Barker” <http://promundo.org.br/sobre-o-promundo/equipes/?escrit%C3%B3rios=estados-unidos#> [4 de maio 2015]

Promundo (2015c) “Nosso Trabalho” <http://promundo.org.br/trabalho/> [3 de maio 2015]

Promundo (2015d) “Bolsa Família e Género” <http://promundo.org.br/programas/bolsa-familia-e-genero/> [4 de maio 2015].

Pureza, José Manuel (2001) “Estudos sobre a Paz e a cultura da Paz” in Pureza, José Manuel (org.) (2001) *Para uma Cultura da Paz*. Coimbra: Quarteto Editora, pp. 7-17.

Pureza, José Manuel (2007) “Caminhos e descaminhos da Paz Cosmopolita” in Pureza, José Manuel; Moura, Tatiana (2004) “O regresso da paz negativa?”, *Revista de História das Ideias*, 25, 157-168.

Pureza, José Manuel (2011) “O Desafio Crítica dos Estudos para a Paz”, *Relações Internacionais*, 32, dezembro, pp. 5-22.

Pureza, José Manuel; Cravo, Teresa (2005) “Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, junho de 2005, pp-5-19.

Richmond, Oliver; Mitchel, Audra (2011) *Hybrid forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Inglaterra: Palgrave Macmillan.

Serrano, Gloria Pérez (2014) *Elaboração de Projetos Sociais. Casos práticos*. Porto: Porto Editora.

Sousa Santos, Boaventura (1993), *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento.

Sousa Santos, Boaventura (2013), Entrevista a Boaventura Sousa Santos por Fernando Rosas e Sofia Roque, “A matéria prima da Europa é o Estado Social”, *Revista Vírus*, 4 (II), outubro, pp. 50 – 65.

Sousa Santos, Boaventura; Ferreira, Sílvia (2001) “A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflitantes” *in* Hespanha, Pedro; Carapinheiro, Graça (orgs.) (2001) *Risco Social e incerteza. Pode o Estado Social recuar mais?* Porto: Edições Afrontamento, pp. 177-225.

Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias Porto Alegre*, 8, julho/dezembro de 2006, pp. 20-45.

Tickner, J. Ann (2001) *Gender and International Relations*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Varella, Drauzio (2012) *Carcereiros*. São Paulo: Companhia das Letras.

Waiselfisz, Julio Vacobo (2015) *Mapa de Violência 2015 – Mortes matadas por armas de fogo*. Brasília. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/juventudeviva> [acedido a 27 de março 2015]

World Bank Group (2010) “Brazil - Second Bolsa Família”. Brasília. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/06/24684671/brazil-second-bolsa-familia-p101504-implementation-status-results-report-sequence-09> [acedido a 8 de maio 2015]

Zaluar, Alba (2004) *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FVG.