



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

TANANY FREDERICO DOS REIS

SE A MORTE É UM DESCANSO, QUERO VIVER CANSADO: Análise do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Recife

2015

TANANY FREDERICO DOS REIS

SE A MORTE É UM DESCANSO, QUERO VIVER CANSADO: Análise do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Valdilene Pereira Viana Schmaller

Recife

2015

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

R375s Reis, Tanany Frederico dos
Se a morte é um descanso, quero viver cansado: análise do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) / Tanany Frederico dos Reis. - Recife: O Autor, 2015.

180 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Valdilene Pereira Viana Schmaller
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2015.

Inclui referências e apêndice.

1. Violência. 2. Violência contra os adolescentes. 3. Criança e violência. 4. Violência – Prevenção. 5. Direitos humanos. I. Schmaller, Valdilene Pereira Viana (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 – 113)

*ATA DA SÉTIMA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO,
NO DIA 27 DE JULHO 2015.*

Aos vinte e sete dias do mês de julho de dois mil e quinze, às 10h00min, na sala E-3 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Dissertação intitulada **“SE A MORTE É UM DESCANSO, QUERO VIVER CANSADO: Análise do Programa de Proteção a crianças e Adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM)”** da aluna **Tanany Frederico dos Reis**, na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, sob a orientação da **Prof^a. Valdilene Pereira Viana Shmaller**. A mestranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de Pós-Graduação em Serviço Social e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo N^o 23076.029389/2015-81 em 13/07/2015, composta pelos Professores: **Dr^a. Valdilene Pereira Viana Shmaller**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Orientadora e Examinadora Interna**; **Dr^a. Juliane Feix Peruzzo**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Interna**; **Dr. Valdenice José Raimundo**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinador Externo**; **Dr^a. Mônica Rodrigues Costa**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Interna**; **Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Externa**. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a explanação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção **APROVADA** da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 27 de julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Valdilene Pereira Viana Shmaller

Prof^a. Dr^a. Juliane Feix Peruzzo

Prof^a. Dr. Valdenice José Raimundo

*Dedicado aos dois jovens
que me instigaram a realizar esta pesquisa.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu grandioso Deus, sua misericórdia e seu cuidado diário.

Ao meu marido e companheiro Paulo Anderson. Só enquanto eu respirar, vou me lembrar de você, meu amor!

Aos meus amados pais, Antônio Carlos e Francisca, ao meu irmão, Carlos Henrique, a minha irmã, Tatiany, a minha sobrinha, Vivi, e ao meu cunhado, Alberto, porque eu não sei o que seria de mim sem essa família.

A minha querida professora orientadora Valdilene Pereira Viana Schmaller toda paciência que teve (e tem) comigo e importantíssimas contribuições que fez para a execução deste trabalho.

À professora Anita, o incentivo e as aprendizagens.

Às professoras Juliane Peruzzo, Graça Silva e Valéria Nepomuceno as contribuições feitas durante os processos de qualificação do projeto, bem como o incentivo para sua conclusão.

Às professoras Valdenice Raimundo e Mônica Costa o aceite para a composição da banca avaliadora deste trabalho.

À amorosa e festeira família pernambucana, constituída pelos amigos e pelas amigas do circuito Janga-Madalena-Iputinga: as irmãs Couto, Gizely, Michele e Dó, (o recém-chegado) Rodrigo, Laécio, Tárík, professor Cid e Rosinha Virgínia.

À Zizi, toda bondade e comédia do mundo.

À Fernanda, presente que o Mestrado me deu.

À Cristina a acolhida e o carinho de sempre.

As minhas companheiras de trabalho: Eliane, Fabiana, Fernanda, Gerusa, Graça, Iara, Liana, Luciana, Luíza e Patrícia, do TJPE, e Adriana, Áurea, Carol, Cris, Bel, Renata, Roberta e Silvana, do MPPE.

À Verônica e à Flavia o incentivo que sempre me deram, não apenas em relação à dissertação.

À Eliane e à Malu os motivos que elas já sabem.

Aos demais amigos e amigas que viveram comigo, direta ou indiretamente, as dores e as delícias desse processo.

Dissidência ou a arte de dissidiar (Mauro Iasi)

*(...) Lá no passado tínhamos um futuro
Lá no futuro tem um presente
Pronto pra nascer
Só esperando você se decidir.
Porque são tempos de decidir,
Dissidiar, dissuadir,
Tempos de dizer
Que não são tempos de esperar
Tempos de dizer:
Não mais em nosso nome!
Se não pode se vestir com nossos sonhos
Não fale em nosso nome.
Não mais construir casas
Para que os ricos morem.
Não mais fazer o pão
Que o explorador come.
Não mais em nosso nome!
Não mais nosso suor, o teu descanso.
Não mais nosso sangue, tua vida.
Não mais nossa miséria, tua riqueza.
Tempos de dizer
Que não são tempos de calar
Diante da injustiça e da mentira.
É tempo de lutar
É tempo de festa, tempo de cantar
As velhas canções e as que ainda vamos inventar.
Tempos de criar, tempos de escolher.
Tempos de plantar os tempos que iremos colher.
É tempo de dar nome aos bois,
De levantar a cabeça
Acima da boiada,
Porque é tempo de tudo ou nada.
É tempo de rebeldia.
São tempos de rebelião.
É tempo de dissidência.
Já é tempo dos corações pularem fora do peito
Em passeata, em multidão
Porque é tempo de dissidência
É tempo de revolução*

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar os fundamentos ideopolíticos da proteção, que perpassam o PPCAAM. O estudo abrange a discussão sobre a constituição, o reconhecimento e a afirmação dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil, a partir das particularidades do sistema protetivo e da materialização da proteção integral na contemporaneidade. Analisa os principais avanços que garantiram formalmente a esses sujeitos a proteção integral, preconizada constitucionalmente. Reflete ainda sobre a violência letal como expressão máxima de desproteção e da violação de direitos humanos desses sujeitos. Trata-se de um estudo analítico-explicativo, de natureza qualitativa e de caráter documental. Para sua realização, utilizamos como técnica de coleta de dados a análise documental. As fontes de pesquisa consistiram em publicações e legislações relativas ao PPCAAM, as quais cobrem um período significativo de execução desse programa (dez anos, compreendidos entre os anos de 2005 a 2014). Os dados levantados foram submetidos à análise de conteúdo. A partir das análises empreendidas, foi possível identificar tensões e contradições na proteção ofertada pelo PPCAAM no contexto de uma sociedade capitalista, em que a violência não é evidenciada como substrato de relações desiguais. Os resultados estão ancorados em dois eixos de análise: Direitos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas. Os eixos indicados nos levaram à identificação de contradições entre o princípio protetivo declarado pelo PPCAAM e o que se efetiva como estratégia de proteção dirigida aos sujeitos que esse programa visa proteger. Esses eixos analíticos sugeriram que a proteção oferecida pelo programa parece se esgotar em um conteúdo mínimo, ou seja, na simples existência material das pessoas, limitando-se apenas a situações emergenciais e ao oferecimento de respostas ínfimas, imediatas e meramente paliativas.

Palavras-chave: Violência. Riscos e vulnerabilidades. Proteção integral. Direitos Humanos. Políticas públicas.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the fundamentals of political protection, which permeate the PPCAAM. The study covers the discussion on the constitution, recognition and affirmation of human rights of children, adolescents and young people in Brazil, from the particularities of the protective system and the realization of full protection nowadays. Analyzes the major advances that formally guaranteed to those subject to strict protection advocated constitutionally. Still reflects on the deadly violence as the highest expression of lack of protection and violation of human rights of these individuals. It is an analytical-explanatory study, qualitative and documentary character. For its realization we used as data collection technique document analysis. Research materials consisted of publications and legislation relating to PPCAAM, which cover a significant period of implementation of this program (ten years, ranging from the years 2005 to 2014). The data collected were subjected to content analysis. From the current analysis were identified tensions and contradictions in the protection offered by PPCAAM in the context of a capitalist society where violence is no evidence as substrate unequal relations. The results are anchored in two lines of analysis: Children's Rights, Adolescents and Youth and Public Policy. The axes indicated in led to the identification of contradictions between the protective principle stated by PPCAAM and what is effective as protection strategy directed to subjects that this program aims to protect. These analytical axes suggested that the protection offered by the program seem to run out in a minimum content, ie in simple material existence of people, limited to only emergency situations and offering tiny, immediate and merely palliative answers.

Keywords : Violence. Risks and vulnerabilities. Full protection. Human rights. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP)..... 118

FIGURA 2 – Unidades de registro elaboradas durante a fase de exploração dos textos..... 136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil...	44
QUADRO 2 – Fases da proteção após inserção no PPCAAM.....	115
QUADRO 3 – Documentos analisados.....	128
QUADRO 4 – Entendimentos expressos nos documentos.....	132
QUADRO 5 – Unidades de registro e unidades de contextos.....	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI5 – Ato Institucional nº 5

ALN – Aliança Libertadora Nacional

CBAS – Congresso Brasileiro de Serviço Social

CEAV – Centro de Apoio a Vítimas de Violência;

CECH – Centro de Referência de Combate à Homofobia no Estado de Pernambuco

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIAPPI – Centro de Apoio e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social

FEBEM – Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

FUNASE – Fundação de Atendimento Socioeducativo

IHA – Índice de Homicídios na Adolescência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MR– 8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro

NAP – Núcleo de Acolhimento Provisório

NTF – Núcleo Técnico Federal

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEPDDH – Programa Especial de Proteção a Defensores de Direitos Humanos

PIA – Plano Individual de Atendimento

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPP – Parceria Público Privada

PPV – Pacto pela Vida

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRLV – Programa de Redução da Violência Letal

PROVITA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas

PT – Partido dos Trabalhadores

SAM – Serviço de Atendimento ao Menor

SDH/PR – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

SEJUH/PE – Secretaria de Justiça e Direitos Humanos/Pernambuco

SEPP – Sistema Estadual de Proteção a Pessoas

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SIM/DATASUS – Sistema de Informações sobre Mortalidade

SNPDCA - Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VPR – Vanguarda Popular Revolucionária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 CONSTITUIÇÃO, RECONHECIMENTO E AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL	19
1.1 <i>Emergência e configuração dos direitos humanos na sociedade burguesa</i>	20
1.2 <i>Reconhecimento dos direitos humanos na sociedade brasileira</i>	28
1.3 <i>Uma revisão da história dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil</i>	34
1.3.1 Instrumentos internacionais de reconhecimento e proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes	35
1.3.2 Direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil: breve incursão histórico-crítica	41
1.3.3 Juventude e direitos humanos	50
2 PARTICULARIDADES DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL – REFLEXÕES E ANOTAÇÕES SOBRE SUA MATERIALIZAÇÃO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO	58
2.1 <i>Repercussões da contrarreforma do Estado na efetivação dos direitos de crianças, adolescentes e jovens</i>	59
2.2 <i>Violência letal: expressão máxima da violação de direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens</i>	63
2.2.1 Notas explicativas sobre a violência: conexões com o capitalismo e a questão social.....	66
2.3 <i>Interfaces entre Estado, violência e políticas públicas</i>	77
2.3.1 Anotações sobre proteção social	79
2.4 <i>Entre a proteção e a punição: articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais</i>	86
3 ANÁLISE DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM)	92
3.1 <i>Cenário em que se desenha e se materializa o PPCAAM</i>	93
3.1.1 A “era Lula da Silva”: mais do mesmo?	95
3.2 <i>Caracterização geral e funcionamento do PPCAAM</i>	104
3.2.1 Funcionamento do PPCAAM em Pernambuco	117
3.3 <i>Os caminhos da pesquisa</i>	122
3.4 <i>Resultados da pesquisa</i>	139
3.4.1 Direitos de crianças e adolescentes	139
3.4.2 Políticas públicas	149
3.4.3 Qual proteção para qual vida?	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS	165
APÊNDICE	184

INTRODUÇÃO

O ato de pesquisar demonstra que o investigador “é o primeiro objeto de sua pesquisa” (PRATA, 1999, p. 113), sinalizando a vinculação entre aquele sujeito e aquilo que o instiga e o mobiliza para a investigação de um determinado tema. A pretensão de realizar este estudo foi alimentada pelas inquietações vivenciadas a partir de nossa inserção profissional como assistente social da Vara Regional da Infância e Juventude da 1ª Circunscrição Judiciária¹, no período de setembro de 2007 a fevereiro de 2012.

Segundo o Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2007), essa Vara tem como competências, dentre outras: I. Executar medidas socioeducativas² aplicadas em procedimento de apuração de ato infracional³ na comarca da capital; II. Executar medidas socioeducativas de semiliberdade e internação aplicadas em procedimento de apuração de ato infracional na 1ª Circunscrição Judiciária; III. Fiscalizar os estabelecimentos responsáveis pela execução das medidas previstas nos incisos I e II, situados no âmbito da respectiva jurisdição.

Embora uma das atribuições da Vara Regional seja a de fiscalizar a execução das medidas socioeducativas em meio aberto e fechado, operacionalizadas, respectivamente, pela Prefeitura da Cidade do Recife – através do CREAS (Centro de Referência Especializada de Assistência Social) – e pela Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE), vinculada ao governo estadual, recorrentemente suas equipes interprofissionais realizam atendimento direto aos socioeducandos, a partir da observação de múltiplas violações de direitos a que este público está submetido, nas quais se incluem situações de ameaça de morte, motivadas, significativamente, pelo envolvimento desses sujeitos com drogas ilícitas, seja como usuários ou trabalhadores do tráfico. A ocorrência frequente dessa procura nos permite afirmar que:

¹ Além de Recife, a 1ª circunscrição judiciária inclui as comarcas de Camaragibe, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Abreu e Lima, Paulista, São Lourenço da Mata e Moreno.

² As medidas socioeducativas estão previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo aplicadas quando verificada a prática de ato infracional. Podem ir desde a advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida até a inserção em regime de semiliberdade ou a internação em estabelecimento educacional.

³ Segundo o art. 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

A pena de morte, proibida pela Constituição Federal de 1988, está em pleno vigor nos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras e não há interesse do Estado em esclarecer as mortes. As vítimas são principalmente jovens, do sexo masculino, com idades entre 15 e 24 anos, pobres, negros, moradores da periferia, sem antecedentes criminais, mas também sem ocupação formal, tendo em vista os altos índices de desemprego nessa faixa etária e a falta de programas sociais sérios visando garantir direitos básicos como moradia, educação, saúde, oportunidades de trabalho e geração de renda, profissionalização, entre outros. Os autores, na maioria dos casos, têm o mesmo perfil das vítimas e, em outros, são agentes do próprio Estado, como policiais, ou então matadores que atuam em grupos de extermínio, que só existem mediante conivência, participação ou omissão das forças policiais. No duelo permanente vivido nas ruas do Brasil, uma geração de jovens que poderiam ter um futuro digno, está tendo suas vidas ceifadas, num processo sangrento e duradouro de extermínio (ALVES, 2006, p.1).

As demandas postas aos profissionais que compõem a equipe interprofissional da Vara Regional da Infância e Juventude da 1ª Circunscrição Judiciária são compatíveis com o que têm demonstrado inúmeras pesquisas sobre juventude e violência, as quais apontam a ocorrência nada desprezível da violência com desfecho letal sobre os adolescentes e jovens. Entre estas pesquisas, destacamos o Mapa da Violência e o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA). Dada essa realidade, o atendimento a crianças, adolescentes e jovens nessa situação se materializa através de seu encaminhamento para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Em funcionamento desde 2003, este programa coloca-se como alternativa de enfrentamento da letalidade infantoadolescente e jovem no Brasil.

Dito isto, cientificamos que o objetivo desse estudo é analisar os fundamentos ideopolíticos da proteção disponibilizada através do PPCAAM. Pelo objetivo a que se propõe, optamos pela pesquisa de abordagem analítico-explicativa, de natureza qualitativa e do tipo documental. Para a realização da coleta de dados, utilizamos como fonte de informação documental leis, projetos de lei, livros, guias referentes ao PPCAAM, publicados no âmbito federal e estadual, produzidas no período de 2005 a 2014. Os dados levantados foram trabalhados através da análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

Desenvolvemos esta pesquisa a partir de uma abordagem qualitativa, através da qual buscamos articular os discursos do sujeito governamental – expressos em diversos documentos que apresentam e traduzem o PPCAAM e sua

materialização –, com os elementos teóricos estudados, visando, assim, compreender a realidade para além de suas expressões imediatas.

Esta pesquisa busca apreender, a partir das mediações e das contradições observadas no cotidiano profissional, a materialização do referido programa e as demandas relativas aos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte. Para tanto, nos ancoramos na seguinte questão norteadora: **Qual a possibilidade de efetivação dos direitos de proteção à vida, a partir da concepção de proteção que fundamenta o PPCAAM, para crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte que o acionam?** Para obter respostas a essa questão, refletimos sobre o papel do Estado capitalista contemporâneo, com base em seus fundamentos teóricos de proteção e na materialização do direito a medidas protetivas, ofertadas aos ameaçados de morte e as suas famílias. A realização desta investigação exigiu a revisão conceitual da categoria proteção social, para apreender as determinações históricas que a condicionam e influem de modo decisivo sobre sua materialização numa sociedade de classes, o que nos permite afirmá-la como um objeto real, historicamente determinado.

Esta dissertação está sistematizada em três capítulos. No primeiro, resgatamos a trajetória histórica da constituição dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil. No capítulo seguinte discorreremos sobre as tensões e contradições para a materialização desses direitos. Além disso, buscamos situar teoricamente a discussão sobre a violência para melhor compreender as altas taxas de letalidade que atingem adolescentes e jovens na atualidade. No terceiro capítulo expomos os resultados – não definitivos – alcançados através do processo de pesquisa que empreendemos. Também nesse capítulo, apresentamos o PPCAAM, destacando seus princípios, seus valores e seu modo de funcionamento.

Em nossas considerações finais, atentamos para a necessidade de se refletir que tipo de vida se deseja garantir através de estratégias protetivas estatais como o PPCAAM, considerando que apenas uma proteção ampla – que não esteja restrita a situações específicas, nem seja destinada apenas a determinados sujeitos –, garante a satisfação de necessidades humanas. Por fim, discutimos as limitações para a existência de uma proteção ampliada – na perspectiva da proteção integral, tal como sancionada pelo arcabouço jurídico-normativo vinculado à defesa de

direitos de crianças, adolescentes e jovens – no cenário atual, marcado pela regressão de direitos e pelo desmonte das políticas sociais.

1 CONSTITUIÇÃO, RECONHECIMENTO E AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL

O debate relativo aos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens é um tema importante na contemporaneidade, inscrevendo-se não apenas na agenda de pesquisa acadêmica, mas também na agenda dos direitos humanos, conforme assinalam, por exemplo, Sales (2007) e Montagner e Fonseca (2009). Esse movimento se vincula ao fato de que ao longo dos últimos vinte e sete anos vem sendo construída no Brasil uma institucionalidade ético-política e jurídico-formal voltada ao reconhecimento, à defesa e à garantia dos direitos de crianças, adolescentes e jovens.

Em torno dos dois primeiros sujeitos, erigiu-se a chamada doutrina da proteção integral, e nesse contexto se construiu a ideia de um Sistema de Garantia de Direitos, ancorado em três eixos – promoção, defesa e controle social. No que se refere aos jovens, em 2005 o Estado brasileiro instituiu uma Política Nacional da Juventude e cinco anos depois editou a Emenda Constitucional nº 65, que alterou a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal de 1988, modificando-se o art. 227 da carta constitucional.

Com isso, não apenas à criança e ao adolescente, mas também ao jovem, se determinou constitucionalmente ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a eles, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Ressalvamos que a inserção desses sujeitos e de suas demandas na agenda pública é resultado de circunstâncias históricas, mediadas por interesses e necessidades emergentes do processo de reprodução social, e se inscreve no campo do reconhecimento e na afirmação dos direitos humanos.

O movimento que ocorreu em relação aos direitos de crianças, adolescentes e jovens no ordenamento jurídico brasileiro demonstra a visibilização e a ampliação do debate sobre os direitos humanos na prática política contemporânea.

Mas, o conteúdo dessa discussão, assim como seus resultados no campo prático-operativo das políticas públicas, não está descolado dos limites impostos pela sociedade burguesa.

Barroco (2013, p. 65) afirma que as

Condições históricas permitem que os valores sejam apreendidos como produtos de subjetividades abstraídas de suas determinações sociais. Legitimados em si mesmos, os valores adquirem vida própria, fornecendo reconhecimento a práticas sociais contrárias ao seu significado histórico. O discurso dos direitos humanos (DH) é permeável a essa reificação, dado o reconhecimento universal de seus valores e o fato de terem como referência, o gênero humano. O apelo ideológico dos DH como justificção para diferentes formas de violação – de terrorismos de Estado a torturas e guerras – é prática constante na história contemporânea.

Os direitos humanos são um campo em disputa e sua materialização pode se dar não na perspectiva da satisfação das necessidades humanas e da realização da igualdade e da justiça social, mas no sentido oposto, colaborando com a recomposição do processo de acumulação do capital e aprofundando, portanto, a barbarização e desumanização da vida social.

Desse modo, argumentamos que a escassa cidadania de parcela significativa de crianças, adolescentes e jovens brasileiros, especialmente daqueles que se encontram sob ameaça de morte, exige investigar e problematizar a configuração dos direitos humanos na sociedade burguesa. Além disso, requer compreender como a discussão sobre direitos humanos ao mesmo tempo em que representa avanços, contraditoriamente pode produzir injustiças e contribuir para a legitimação da hegemonia burguesa. Assim sendo, é necessário analisar as tendências históricas – incluindo aquelas emergentes no debate político contemporâneo – sobre os direitos humanos, destacada a particularidade de crianças, adolescentes e jovens em um contexto de negação e redução de direitos.

1.1 Emergência e configuração dos direitos humanos na sociedade burguesa

A temática dos direitos humanos está em evidência na contemporaneidade. No âmbito do Serviço Social, sua defesa intransigente configura-se como um dos princípios constitutivos do Código de Ética Profissional de

1993, em consonância com a direção hegemônica assumida pela categoria desde fins dos anos 1970. Nesse sentido, os direitos humanos são apreendidos criticamente, desconsiderando-se, pois, as concepções a-históricas que os referenciam como detentores de valores abstratos e universais realizáveis em si mesmos.

Para aprofundar a reflexão sobre os direitos humanos na sociedade burguesa, partimos das críticas marxianas feitas sobre o tema, inscritas n’*A questão judaica*, “ato de fundação da crítica marxista aos direitos humanos” (MONDAINI, 2011)⁴. Nos seus escritos, Marx desvela que nenhum direito humano, especificamente aqueles a que chama de direitos humanos sob sua forma autêntica,

Transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade. Muito longe de conceberem o homem como um ente genérico, esses direitos deixam transparecer a vida do gênero (humano), a sociedade, antes como uma moldura exterior ao indivíduo, como limitação de sua autonomia original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse privado, a conservação de sua propriedade e de sua pessoa egoísta (MARX, 2010, p. 50).

Assim, ao refletir sobre os direitos humanos, Marx assinala que, como membro da sociedade burguesa, o homem detém os direitos naturais e imprescritíveis à liberdade, à propriedade, à igualdade e à segurança. Embora apareçam como valores universais, liberdade e igualdade não materializam essa qualidade, na medida em que expressam estritamente os interesses de uma classe particular (a burguesia), os quais se evidenciam de forma palpável nos outros dois direitos mencionados.

Wolkmer (2004) afirma que o exercício desses direitos não é do cidadão do Estado, mas do homem concreto burguês, o qual Tonet (2002) caracteriza como autocentrado e voltado para seus interesses particulares, contraposto aos interesses dos outros indivíduos.

Sendo, portanto, a aludida liberdade a do homem da sociedade burguesa, ela é egoísta, na medida em que se baseia na separação entre os homens, negando, portanto, o outro. Em face disso, “o limite dentro do qual cada um pode mover-se de modo a não prejudicar o outro é determinado pela lei do mesmo modo

⁴ Cornu, ressalta que “a Questão Judaica marca o momento preciso do assentamento das bases do materialismo histórico através da total integração, pela primeira vez, na obra de Marx, do homem na sociedade e da atividade humana na atividade social, ou seja, a união interativa entre o sujeito e o objeto, entre o homem e o seu meio” (apud PINTO, 2006, p.12).

que o limite entre dois terrenos é determinado pelo poste da cerca” (MARX, 2010, p. 49). Ainda sobre a reflexão marxiana a respeito da liberdade, essa concepção traduz a ideia equivocada – mas, amplamente disseminada na contemporaneidade – de que a liberdade de um acaba onde começa o direito do outro.

Marx (2010, p. 49), na sua crítica inicial aos direitos humanos⁵, afirma ainda que o direito à propriedade privada corresponde à aplicação prática do direito humano à liberdade. Desse modo, a liberdade individual do homem da sociedade burguesa o legitima a desfrutar de seus bens, da forma que lhe aprouver, sem considerar os outros homens nesse processo. Da mesma maneira que ocorre com o direito à liberdade, o direito à propriedade privada aparece como uma possibilidade a todos os homens, mas não pode se materializar como tal. O caráter ilusório desse direito se evidencia quando se considera que a possibilidade de sua concretização, não é – e não pode ser nunca numa sociedade capitalista-burguesa, desigual em sua essência – inteiramente possível⁶.

A ilusão do direito à propriedade privada – e do direito à liberdade, considerando ser aplicação prática deste direito, conforme destaca Marx (2010) – pressupõe outra fantasia: o direito à igualdade. Desse modo, “a igualdade significaria então o impedimento do livre-arbítrio de um sobre a esfera privada do outro” (BINOCHE *apud* PINTO, 2006, p. 15). Nesse sentido, Marx (2010, p. 49) assinala que a igualdade como direito do homem burguês “nada mais é que igualdade da *liberté*”, ou seja, uma igualdade que reafirma o egoísmo inerente à sociedade burguesa.

A igualdade também pressupõe a desconsideração do outro, ao mesmo tempo em que, conforme consta no art. 3º de uma das constituições analisadas por Marx em *A Questão Judaica*, esse direito “consiste em que a lei esteja protegendo,

⁵ Mészáros (2008) faz uma análise da relação entre marxismo e direitos humanos, a partir de outros escritos de Marx, entre os quais, *Crítica ao programa de Gotha*, *Manuscritos econômicos-filosóficos* e *Os Grundrisses*. Curiosamente, como ressalta Mondaini (2011), não há qualquer menção nesse artigo de Mészáros à obra *A questão judaica*.

⁶ No *Manifesto Comunista*, Marx e Engels (1998, p. 34) nos dizem: “Vocês estão horrorizados com a nossa intenção de acabar com a propriedade privada. Mas na sua sociedade, a propriedade privada já acabou para nove décimos da população. A sua existência para os poucos deve-se simplesmente à sua não existência para estes nove décimos. Vocês nos condenam, portanto, pela intenção de acabar com uma forma de propriedade, a condição necessária para aqueles cuja existência é a não existência de qualquer propriedade para a maioria imensa da sociedade. Em resumo, você condena nossa intenção de acabar com a sua propriedade. Precisamente isso. É essa, exatamente, a nossa intenção”.

quer ela esteja punindo” (MARX, 2010), confirmando, dessa maneira, o caráter limitativo dos direitos humanos tais como forjados na sociedade burguesa.

Em suas análises, Marx ainda assevera que o referido egoísmo burguês também é ratificado pelo direito humano à segurança, a qual consiste no “conceito social supremo da sociedade burguesa, o conceito de polícia, no sentido de que o conjunto da sociedade só existe para garantir a cada um de seus membros a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade” (Marx, 2010, p. 50).

A crítica marxiana nos permite compreender o alcance dos direitos humanos no âmbito da sociedade burguesa. Disseminados como direitos naturais e absolutos, desvelam, na verdade, a perspectiva de classe que aqueles direitos guardam em si, suscitando, desse modo, a necessidade de elaboração de estratégias que garantam o poder e a dominação de uma classe sobre as demais. Nesse sentido, a crítica marxiana dos direitos humanos aponta o poder como uma questão central, conforme ressalta Chauí (apud BARROCO, 2013, p. 66).

Nesses termos, na medida em que os direitos humanos da sociedade burguesa são “instrumento de delimitação da individualidade dos homens livres” (MONDAINI, 2011, p. 2), são necessários mecanismos que preservem a ilusão da igualdade e dos demais direitos ditos humanos. Nesse contexto, destacam-se as formas jurídicas e políticas do Estado e a reprodução da hegemonia dominante (BARROCO, 2013).

Essa mesma autora afirma ainda que o Estado é acionado para proteger a propriedade – através da aplicação da lei, ou seja, do Direito – da ação dos não proprietários⁷. Nesse movimento, apesar de o Estado aparecer como neutro, uma

⁷ Borgianni (2013, p. 420) assinala que “o filósofo húngaro [Lukács] consegue então capturar, pela análise, as contradições fundamentais que se estabelecem no interior da economia – enquanto expressão de teleologias primárias, [...] – e do direito – expressão clara de teleologias de tipo secundário – bem como na relação entre essas duas esferas de objetivação do ser social. Nesse processo, o direito vai se revelando também como elemento mistificador das reais formas antagônicas das relações sociais no mundo burguês e até como indutor de novas mistificações. É do processo de equalização de relações entre desiguais, que ocorre na troca mercantil, que Lukács, segundo Sartori, extrai a ambiguidade do conceito de justiça no mundo burguês. O filósofo húngaro capta toda a complexidade desse processo e, segundo Sartori, chega a apontar o direito como um dos sustentáculos da desigualdade em qualquer sociedade que não rompa com a forma de propriedade privada (ou estatal) dos meios de produção. O resgate da reflexão luckasciana contribui, portanto, para a desmistificação daquela visão segundo a qual o direito poderia ordenar e coordenar interesses conflitantes que se manifestam na vida social. O que aparece, então, com todas as suas nuances, é a característica que o direito e o ordenamento jurídico adquirem, ao longo do

vez que ilusoriamente trata todos os homens como iguais, ele revela sua não-neutralidade e assume seu caráter de classe, na medida em que as leis, as declarações e outros instrumentos normativos se convertem em estratégias sociojurídicas para que a burguesia afirme sua hegemonia, mantenha e reproduza seu projeto de classe, atualizado conforme a correlação de forças num determinado momento histórico.

As análises registradas até aqui fazem supor que Marx é um detrator dos direitos humanos e que estes não possuem nenhuma relação com a satisfação das necessidades humanas. Mas, é preciso compreender que a crítica marxiana se volta ao desocultamento da essência dos direitos humanos tal como pensados e materializados no âmbito da sociedade burguesa. Nesse sentido, Mészáros argumenta que a liberdade, a igualdade e ainda a fraternidade – tríade de direitos emblemáticos da revolução francesa, inscrita em sua declaração original:

São, portanto, problemáticos, de acordo com Marx, não por si próprios, mas em função do contexto em que se originam, enquanto postulados ideais abstratos e irrealizáveis, contrapostos à realidade desconcertante da sociedade de indivíduos egoístas. Ou seja, uma sociedade regida por forças desumanas da competição antagônica e do ganho implacável, aliados à concentração de riqueza e poder em um número cada vez menor de mãos. Não há, portanto, uma oposição *apriorística* entre marxismo e direitos humanos: pelo contrário, Marx na verdade nunca deixou de defender ‘o desenvolvimento livre das individualidades’, em uma sociedade de indivíduos *associados* e não antagonicamente apostos (condição necessária para a existência tanto da ‘liberdade’ quanto da ‘fraternidade’ (MÉSZÁROS, 2008, p.161).

Nos termos referenciados, os direitos humanos se configuram como sustentação do Estado burguês e, no máximo, significam “a mera posse do direito de possuir os ‘direitos do homem’”, conforme assinala Mészáros (2008, p. 161). Assim, esses direitos promovem, no limite, apenas emancipação política, que confere um caráter de universalidade ao que é, na verdade, restrito a uma classe específica.

Se formalmente os direitos humanos se contrapõem aos privilégios, materialmente os conservam para alguns poucos, àqueles a quem é garantido o direito sagrado à propriedade. Desse modo, a emancipação política apenas promove ilusões de igualdade em uma sociedade em que se busca garantir o poder de

desenvolvimento do ser social, de tornarem-se escoras complexas de uma ordem societária injusta – e ela mesma reprodutora de desigualdades – fornecendo-lhe uma aparência de igualdade”.

dominação de uma classe sobre as outras⁸. Nesse sentido, os direitos humanos, segundo as reflexões marxianas, não podem promover a emancipação humana, compreendida como

A apropriação e o desenvolvimento, em múltiplas direções, da totalidade da riqueza humana material e espiritual produzida pela humanidade na história; é a superação dos impedimentos à livre manifestação do trabalho, da consciência, da liberdade; a fruição universal das capacidades, forças e potencialidades humanas – as já desenvolvidas e as que vierem a ser produzidas em novas condições (BARROCO, 2013, p. 69).

A emancipação humana demanda a mudança do processo de produção da riqueza socialmente produzida, para o que se exige a superação da desigual relação capital-trabalho e das relações reificadas que caracterizam a materialização deste último na sociedade capitalista.

Apesar de não subverter a ordem burguesa em si, a ideia da existência de direitos humanos remete à possibilidade de se questionarem tradições históricas que legitimam e sustentam privilégios⁹. Ao considerarmos que essa ideia se desenvolveu em totalidades contraditórias, observamos que tanto fundamentou as bases do Estado liberalizante e, conseqüentemente serviu de estratégia para a limitação da liberdade e da igualdade, como pôs em xeque a ordem estabelecida e instigou possibilidades de rupturas. Desse modo,

Entendidas no interior da totalidade das lutas sociais, com diferentes particularidades e alcances políticos, as lutas de DH [direitos humanos] podem ser concebidas como práxis política, mas não se desenvolvem historicamente como práxis-política de natureza revolucionária. Suas formas de ser são indicadoras de lutas objetivadoras de emancipações parciais – sociais e / ou políticas. Nesse sentido, são lutas que se vinculam diretamente ao gênero humano, mas que se objetivam de forma parcial, devido aos limites da sociabilidade burguesa e ao fato de seu objeto de reivindicação estar atrelado às formas políticas e jurídicas do Estado burguês. **Isso não impede que, preservando a sua natureza específica, possam estar vinculadas às lutas mais gerais, incluindo as que se colocam no horizonte de superação da burguesia**¹⁰ (BARROCO, 2013, p. 69).

⁸ Para Marx (2010, p. 19), “o limite da emancipação política manifesta-se imediatamente no fato de que o Estado pode livrar-se de um limite sem que o homem dele se liberte realmente, no fato de que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre [...]”.

⁹ Nessa perspectiva, Tonet (2002, p. 63) ressalta que “os chamados direitos humanos foram oficialmente proclamados, pelas primeiras vezes, nas Constituições dos Estados Unidos e da França, entre 1776 e 1789. Sua afirmação, porém, como sobejamente sabido, é muito anterior e vem inserida no combate ao absolutismo e à sociedade feudal”.

¹⁰ Grifo nosso.

Entendemos que o conteúdo ético-político dos direitos humanos, bem como os tipos de emancipações que fomentam – ainda que parciais e limitadas –, não se esgotam nas concepções que os vinculam às bases do liberalismo e ao discurso ideológico burguês, na medida em que se constituem como argumento e motivação para as conquistas sociais ou mesmo para a publicização de necessidades e demandas sociais que podem vir a tornar-se reconhecidas, legitimadas e satisfeitas (ainda que de forma limitada).

Além disso, também compreendemos que, contemporaneamente, as lutas relacionadas aos direitos humanos, ao evidenciarem a barbarização da vida provocada pela sociabilidade hegemônica pelo capital, podem assumir o caráter de enfrentamento de desigualdades históricas, uma vez que “a luta pela afirmação dos direitos é hoje também uma luta contra o capital, parte de um processo de acumulação de forças para uma forma de desenvolvimento social, que possa vir a contemplar o desenvolvimento de cada um e de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2009, p.16).

Este enfrentamento se dá sob muitas tensões e contradições, considerando inclusive que, ao mesmo tempo em que os direitos humanos na atualidade se afirmam como referência positiva, são questionados, pois “a barbárie contemporânea nos revela [...] uma desqualificação do humano, por meio de uma divisão social entre os que são considerados humanos e ‘subhumanos’” (BARROCO, 2013, p. 65). Entre os sujeitos classificados desta última forma, incluem-se os adolescentes e jovens que procuram os programas de proteção à pessoa, como o PPCAAM, campo empírico da pesquisa em apresentação. Nesse sentido, cristaliza-se a ideia de que os direitos humanos são direitos de bandidos ou que os direitos humanos são devidos apenas aos *humanos direitos*, (pré) conceitos recorrentemente disseminados.

Ressaltamos que, por serem construções sócio-históricas, os direitos humanos não estão dados de uma vez por todas, assim como sua amplitude e compreensão se modifica ao longo do tempo. Essas modificações decorrem das múltiplas determinações que os atravessam e que conformam a correlação de forças que implicará em concepções e práticas mais ou menos amplas de justiça social, entre outras questões. Nesse contexto, destacamos que o acirramento das contradições entre capital e trabalho e a consequente mobilização da classe

trabalhadora ainda no século XIX, por melhores condições de trabalho, alargou a compreensão dos direitos humanos para além da questão meramente civil ou política – as quais estão no cerne do ideário burguês referente à discussão desse tema –, introduzindo (ou desvelando) o componente social dos direitos humanos.

Desse modo, a organização e a luta política dos trabalhadores promoveram a conquista de direitos, cuja materialização se volta ao enfrentamento das sequelas da questão social, o que passou a se dar através do Estado, demandado a intervir no conflito entre capital e trabalho. Objetivados através de políticas públicas – especialmente durante o auge do pacto fordista-keynesiano nos países em que se desenvolveu a experiência do *welfare state* – justificaram e viabilizaram o atendimento de necessidades sociais da classe trabalhadora,

Constituindo-se um componente fundamental para o equilíbrio de forças no campo da reprodução da força de trabalho, sendo orientada e sustentada pela esfera de reprodução estatal. [...]. Portanto, como expressão do projeto social-democrático nos países desenvolvidos, a luta pelos direitos sociais se tornou referência marcante no horizonte dos processos reivindicatórios e das práticas de resistência dos trabalhadores, porque tanto representou a denúncia do caráter dominador, explorador e desigual do capitalismo, quanto significou, no plano concreto do cotidiano dos operários, o atendimento de interesses imediatos e necessidades referentes à saúde, habitação, educação, cultura, lazer, previdência e assistência social em sentido universal, constituindo-se, desse modo, instrumento de barganha das classes subalternas e instrumento de luta na perspectiva de uma sociedade emancipada (GOMES, 2013, p. 61).

É importante destacar que a própria origem liberal-burguesa do ideário dos direitos humanos acabou por enviesar a compreensão e o uso que se faz deles, limitando-os, desqualificando-os ou mesmo negando-os, o que ocorre, por exemplo, com os direitos sociais em tempos de capital fetiche.

Além disso, a origem liberal dos direitos humanos também contribuiu para a disseminação de uma falsa compreensão de que há direitos mais importantes que outros e que existem gerações de direitos que vão se sucedendo cronologicamente. Com isso, os direitos são esvaziados de sua historicidade e desvinculados da luta entre capital e trabalho, que se expressa de forma particular em diferentes contextos.

No que se refere ao primeiro aspecto, Aginsky e Prates (2011, p.1) apontam que a pretensa hierarquização dos direitos humanos provoca uma divisão entre direitos civis e políticos, em relação aos direitos sociais, culturais e econômicos, “o que se antagoniza a uma concepção tida como contemporânea de

direitos humanos, onde integralidade, universalidade e indivisibilidade de direitos são valores essenciais”.

As características associadas à concepção contemporânea dos direitos humanos são praticamente irrealizáveis nas sociedades capitalistas contemporâneas – ainda mais naquelas inseridas de forma subordinada no processo de mundialização econômico-financeiro, caso do Brasil. Além disso, são criadas estratégias de apropriação das ideias e práticas relativas aos direitos humanos, as quais objetivam o esvaziamento das lutas anticapitalistas que poderiam fortalecer.

Nessa perspectiva, Gomes (2010, p.9) indica que existe um movimento, imposto pelo que ela chama de “cultura de ordem”, que coloca os direitos humanos como estratégia de obtenção de consensos em torno de discursos que, materializados, privilegiam o aperfeiçoamento da ordem social capitalista e não sua superação. ŽIŽEK (2010) destaca que os direitos humanos, por exemplo, têm funcionado como álibi para intervenções militares e para a sacralização da tirania do mercado. Desse modo, para esse autor, a luta pela materialização dos direitos humanos só assume um caráter realmente transformador na medida em que é anticapitalista e não se volta limitadamente à defesa da democracia burguesa.

Entendemos que apesar das polêmicas envolvidas na discussão sobre o reconhecimento e a fruição dos direitos humanos numa sociedade capitalista, é necessário considerar que eles assumem um papel importante e estratégico na medida em que viabilizam o atendimento de necessidades humanas, vinculadas às distintas esferas da vida social.

1.2 Reconhecimento dos direitos humanos na sociedade brasileira

A história oficial do Brasil, desde a falácia do descobrimento, nos permite compreender que, como país econômica e politicamente subordinado desde a sua origem, a violação de direitos foi uma marca sempre presente em nossa constituição como nação, como mostram, por exemplo, a pilhagem das terras indígenas, a exploração dos negros em vários ciclos econômicos, além da multiplicidade de

sequelas da questão social explicitadas no processo de industrialização e urbanização do país.

A literatura especializada indica que a discussão mais recente acerca dos direitos humanos no Brasil está intrinsecamente relacionada ao enfrentamento da ditadura civil-militar instalada em 1964. De acordo com Netto (2009, p.9), a problematização do tema através desse caminho foi comum a outros países latino-americanos que também estiveram submetidos a regimes ditatoriais desde a segunda metade do século XX.

É pertinente assinalar que os golpes de Estado que aconteceram na América Latina não estavam descolados do movimento político-econômico internacional e funcionaram, segundo Souza (2010), como uma estratégia de contrarrevolução preventiva às reformas demandadas pelo movimento popular de cada país onde houve intervenção militar (o que se deu, quase sempre, com o apoio decisivo dos Estados Unidos), vistas como ameaçadoras à ordem capitalista-burguesa.

A autocracia burguesa inaugurada pelo golpe de abril foi impulsionada pela burguesia financeira e monopolista associada a setores conservadores de variadas origens. Ela materializou não apenas a negação, mas o enfrentamento das forças populares mobilizadas pela ação da classe trabalhadora urbana e do campesinato, as quais vinham se acumulando desde o breve período democrático vivenciado desde 1946 e que na década de 1960 tencionavam o país para a realização de reformas democráticas voltadas ao atendimento das necessidades das classes subalternas. Nessa perspectiva, com a instauração da ditadura, ocorreu tanto a avassaladora restrição de direitos civis e políticos quanto a desconstituição de uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político contrária à predominante desde as origens do Brasil (NETTO, 1998).

Os pilares da ditadura militar-burguesa instalada foram a segurança e o desenvolvimento; o primeiro constituindo-se como o elemento garantidor da acumulação capitalista monopolista protagonizada pela livre-empresa, realizada sem quaisquer barreiras e com o apoio do aparato político-estatal. Assim, a articulação desses dois princípios orientadores promoveu “tanto a repressão política quanto a superexploração da força de trabalho apoiada numa coligação de tecnocratas e militares no poder” (CARDOSO et al., 2014, p.9).

Netto (1998, p. 39) destaca que o fim de 1968 assinala a passagem da fase de apropriação do Estado, deflagrada com o golpe, para o momento em que a ditadura o ajusta estruturalmente “para a funcionalidade econômica e política do projeto ‘modernizador’”. Para tanto, como assinalam Behring e Boschetti (2010), o Estado ditatorial enfrenta a questão social com ações que transitam entre o assistencial e a repressão.

Em 1968 se agudizou a perda das liberdades democráticas, quando foi baixado o Ato Institucional nº 5 (AI5), a mais forte estratégia de repressão no âmbito da ditadura. A promulgação dessa normativa traduziu-se no aumento da repressão do Estado sobre a sociedade. Com isso, sindicatos foram fechados; políticos foram cassados; lideranças sociais, estudantis e políticas foram banidas, torturadas ou mortas; o Congresso e os partidos foram fechados. Não à toa, o AI5 inaugurou

O genuíno momento da autocracia burguesa, [pois] o que fora até então uma ditadura reacionária, que conservava um discurso coalhado de alusões à democracia e uma prática política no bojo da qual ainda cabiam algumas mediações de corte democrático-parlamentar, converte-se num regime político de **nítidas características fascistas** (NETTO, 1998, p. 38) (grifos do autor).

Assim, em relação aos direitos humanos, as violações promovidas pelos militares, com apoio do aparato tecnocrata e empresarial, intensificam-se sob a forma de tortura e de desaparecimentos forçados, os quais se tornaram uma marca significativa do último período ditatorial brasileiro. Em contrapartida, as mobilizações sociais contra a ditadura expressavam-se através do movimento estudantil, das guerrilhas urbanas e camponesas e da luta armada, através de grupos, como a Aliança Libertadora Nacional (ALN), a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR) e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR – 8).

Em relação ao braço assistencial desenvolvido no contexto da ditadura, destacamos que no período entre 1968 e 1974, o Estado ditatorial brasileiro buscou legitimar-se socialmente através da expansão e modernização de políticas sociais, conforme indica Faleiros (apud BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p.136). Desse modo, foram empreendidas ações na área da previdência, assistência, saúde, habitação e, ainda, relativas à infância e juventude, estas últimas materializadas através da FUNABEM e das FEBEMs estaduais. Cumpre-nos destacar, contudo, que tais ações se efetivaram de par a par com a iniciativa privada, o que não poderia

ocorrer de maneira diferente, considerando-se que o regime militar instalado em 1964, se configura nos termos de Ianni (1981), como a ditadura do grande capital.

Ressaltamos ainda que nesse mesmo contexto de certa qualificação das políticas sociais, houve o impulso, pelas ações do Estado, de significativo crescimento das empreiteiras, o que se deu sem transparência e controle dos gastos públicos. Além disso, a ditadura militar fomentou a saúde, a educação e a previdência privada, o que deu sustentação a um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar, assim nomeado por Faleiros (apud BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p.137).

Entendemos que a combinação dessas estratégias desvela a articulação do bloco militar com os segmentos de classe cuja única preocupação era a lucratividade decorrente da oferta de bens e serviços e indica que a promoção de políticas sociais esteve estritamente vinculada à obtenção de legitimidade do regime ditatorial e não à necessidade de garantir a todos a fruição dos direitos sociais.

De todo modo, é importante destacar que a constituição do complexo referido anteriormente foi possível porque se vivia, à época, o chamado *milagre brasileiro*, o qual correspondeu à ocorrência tardia da expansão da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos voltada a um restrito consumo de massa, numa espécie de “fordismo à brasileira” (BEHRING e BOSCHETTI, 2010, p.134).

Os anos do milagre econômico coincidiram com o período mais intenso da repressão àqueles que militavam contra a ditadura, conjugando, assim, a superexploração da classe trabalhadora, dada pelo excesso de trabalho, baixa remuneração, jornada intensa e extensa, pauperização absoluta e relativa, com a negação e o ataque brutal às liberdades cívico-políticas no âmbito individual e coletivo. Tal situação demonstra, de forma inequívoca, a relação orgânica entre o grande capital e o terrorismo de Estado implementado como política pela autocracia burguesa. Mas, em 1974, conforme assinala Netto (1998), assistimos ao começo do declínio da autocracia burguesa, determinado pela crise do *milagre econômico*, o que se deu no contexto mais geral da crise estrutural do capitalismo, desencadeada ainda no fim da década anterior, e pelo processo de abertura do regime de forma *lenta, gradual e segura*.

Esta estratégia – iniciada no governo Geisel e aprofundada na gestão do general Figueiredo, o último ditador do ciclo autocrático findo em 1985 – configurou-

se como um “projeto de auto-reforma com que o Estado forjado pela ditadura procurará transcendê-la” (NETTO, 1998, p.41), produzindo, assim, a ilusão de que estava conduzindo a revolução a sua vocação democrática (FERNANDES *apud* CALVI, 2007, p.83). Nestes termos, o processo de distensão capitaneado pelo próprio comando ditatorial objetivava controlar rigidamente a transição democrática, o que pode ter ocorrido pelo fato de que naquele momento histórico a cena política brasileira mostrava-se efervescente.

Nesse contexto, destacamos o ressurgimento da mobilização da classe operária, expresso notadamente pelas greves no ABC paulista, uma vez que, segundo afirma Netto (1998, p. 42), a “implicação foi substantiva: imediatamente, a reemergência do proletariado urbano, *como tal*, como ator independente que feria a legalidade posta pelo Estado, deflagrou uma *radicalização* na oposição democrática – que, então e aliás, inicia um giro explícito de aproximação à classe operária”.

Além do operariado urbano, também houve a organização e mobilização de outros sujeitos coletivos. Assim, entre outras categorias, “‘mulheres’, ‘indígenas’, ‘homossexuais’, emergiram no cenário público, abrindo um leque de alternativas identificadoras que poderia ser ampliado indefinidamente – estas e outras categorias [...] passaram a constar do léxico de sujeitos com os quais se devia obrigação” (FERNANDES, 1994, p.48).

Esses e outros sujeitos políticos foram decisivos, portanto, para pautar na agenda pública temas que acabaram por alargar a concepção de direitos humanos. Nessa perspectiva, destacamos, por exemplo, que a mobilização de setores ligados à Reforma Sanitária foi determinante tanto para a inclusão da saúde na carta constitucional – como uma das políticas do tripé da seguridade social –, quanto para, posteriormente, viabilizar a elaboração de legislações específicas, como as da saúde (leis nº 8080/90 e nº 8142/90). Da mesma forma, outros sujeitos coletivos contribuíram, por seu turno, para o reconhecimento na década seguinte, de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Diante desse quadro de mobilização e de participação política crescente, os militares buscaram, pois, operar uma transição conservadora sem ousadias e turbulências, conforme demarcam Behring e Boschetti (2010, p.138). Apesar dessa tentativa, destacamos que a reemergência de tradicionais sujeitos políticos e o surgimento de novos, além de incidir na erosão do regime militar, atrelou a agenda

dos direitos humanos diretamente ao enfrentamento do terrorismo protagonizado pelo Estado militar-burguês, alimentando desejos libertários e emancipatórios que, na década de 1980, foram determinantes para a formalização da chamada redemocratização brasileira.

Em termos práticos, isso significou, por exemplo, que apesar de o enfrentamento ao terrorismo de Estado ter fundamentado a agenda dos direitos humanos, diferentemente do que ocorreu em outros países da América Latina submetidos a regimes ditatoriais, no Brasil essa luta não privilegiou a punição dos responsáveis pelas prisões, pelas torturas, pelos assassinatos e pelos desaparecimentos forçados ocorridos nos chamados *anos de chumbo*. A lei da anistia é bastante representativa dessa especificidade. Outro aspecto importante a ser considerado no curso do processo de transição democrática é o adiamento da realização de eleições diretas ao fim do último governo militar, em 1985, a despeito da ampla mobilização popular da qual o *Movimento das Diretas Já* é emblemático.

Tais ressalvas não elidem, no entanto, a importância da retomada da democracia formal no Brasil, uma vez que tal processo favoreceu o reconhecimento e a institucionalização de direitos humanos sob várias expressões – civis, políticas e sociais. Para tanto, foi decisiva a intensa mobilização social em torno do processo constituinte, deflagrado em 1986. A carta constitucional, promulgada dois anos depois e nomeada como “Constituição Cidadã”, pela inclusão (tardia) de direitos (fundamentais, sociais, individuais, coletivos e difusos), destaca-se pelo fato de ter instaurado um novo paradigma legal que sistematizou avanços civilizatórios importantes.

Os direitos registrados na Constituição Federal de 1988 são frutos das tensões e das contradições do processo de desconstrução da ditadura civil-militar instalada no Brasil em 1964, resultantes, portanto, dos embates em torno de interesses conflitantes. Em relação a isso, Oliveira e Oliveira (2011) ressaltam a feição eminentemente conservadora do Congresso Nacional Constituinte eleito em 1986, contrabalanceada pela atuação de parlamentares vinculados a movimentos sindicais e populares e, ainda, pela pressão de organizações da dita sociedade civil. Nesse contexto,

Merece destaque o papel cumprido pelos Comitês Pró-Participação Popular na Constituinte, disseminados pelo território nacional, formulando e acompanhando a votação de propostas de interesse da maioria da população brasileira. Muitas dessas propostas foram configuradas em emendas populares, [...], subscritas por 30 mil ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas (OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2011, p.07).

Assim, a Constituição de 1988 “assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam dívida social” (NETTO, 1999. p. 77). Nessa perspectiva, entre outras questões, verifica-se a incorporação do conceito de seguridade social ao texto constitucional. E no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o destaque foi a inclusão (mesmo antes de o Brasil ratificar importante tratado internacional – a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) da doutrina da proteção integral, que abordaremos nos itens subsequentes.

1.3 Uma revisão da história dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil

Os direitos humanos, como construções sociais, se apresentam de forma diferenciada ao longo de sua trajetória histórica. Assim, disputas e conflitos evidenciam demandas e necessidades, bem como desvelam novos sujeitos de direitos. Ancorados nesse entendimento, situamos a discussão sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes, destacando que “só a partir do século XVI, quando as ideias liberais começaram a surgir, é que as crianças [e por extensão, os adolescentes] passaram a ser vistas como uma categoria social diferenciada. Entretanto, os reflexos desta visão na lei positiva demoraram até quase o século XX, para serem notados” (PORTO, 1999, p. 27).

Silva (2011) ratifica essa compreensão ao demarcar que a partir da modernidade, ser adulto passou a significar independência, autonomia, maturidade e a possibilidade de fruição de direitos e da assunção de deveres, em contraponto à condição infantoadolescente, que se caracterizaria eminentemente pela dependência, inocência e bondade. Tais diferenciações implicaram na elaboração de legislações e normativas infralegais e paralegais específicas para crianças e adolescentes, considerando suas particularidades em relação às pessoas adultas.

Nesse movimento, observamos que no século XX existiram algumas iniciativas internacionais que geraram documentos – expressos como resoluções,

declarações e mesmo uma convenção –, cujo conteúdo fundamentou, do ponto de vista ético-político, não apenas o reconhecimento de crianças e adolescentes como credores de direitos, mas também determinou a obrigação estatal de defender, garantir e materializar tais direitos, colaborando, pois, para a articulação e o desenvolvimento do Direito da Criança e do Adolescente.

A produção desses documentos não pode ser pensada apenas como ato de benemerência e bondade, mas como resultado dos processos políticos e econômicos próprios de cada época e da realidade de cada país. Por isso mesmo, reflete as mudanças nas concepções e práticas relativas à criança e ao adolescente. Da mesma forma, o reconhecimento dos direitos humanos dos jovens e sua positivação em leis também são tributários de discussões internacionais e nacionais sobre o tema.

Para o exercício reflexivo sobre a particularidade, no Brasil, dos direitos humanos dos sujeitos referenciados, é necessário considerar a inserção subordinada do país no contexto da mundialização do capital e, também, as estratégias políticas e teórico-práticas empreendidas por este para recomposição de seu ciclo. Assim, com base nessas premissas, enfocaremos o processo histórico de constituição dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens, partindo da análise dos principais documentos e marcos internacionais relativos à proteção e promoção dos direitos infantoadolescentes e juvenis.

1.3.1 Instrumentos internacionais de reconhecimento e proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes

Piovesan e Pirotta (2014) destacam que data da primeira metade da década de 1920¹¹ o primeiro documento internacional a referenciar a expressão *direitos da criança*. Tal documento – conhecido como Declaração de Genebra – foi produzido

¹¹ Fonseca (2004) aponta que no início do século XX foram fundadas várias organizações voltadas à assistência às crianças, entre as quais, *Children's Bureau* dos Estados Unidos (1912), Associação Internacional para a Proteção da Infância (1913), Comitê para a Proteção da Infância da Sociedade das Nações (1919).

em 1923 pela *Save the Children International Union*¹² e endossado no ano seguinte pela Liga das Nações, predecessora da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa declaração afirma que a criança deve ser protegida, independente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença por todos homens e mulheres, e ainda:

- I. A criança deve ter a possibilidade de desenvolver-se de uma maneira normal, material e espiritualmente.
- II. A criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser cuidada; a criança atrasada deve ser encorajada; a criança desviada deve ser posta no bom caminho; o órfão e o abandonado devem ser socorridos.
- III. A criança deve ser a primeira a receber socorro em momentos de crise.
- IV. A criança deve ter a possibilidade de ganhar a vida e deve ser protegida contra qualquer exploração.
- V. A criança deve ser criada com o sentimento de que suas melhores qualidades devem ser colocadas ao serviço de seus irmãos (FONSECA, 2004, p. 3).

A Declaração de Genebra não era vinculativa e também não possuía autoridade legal. Além disso, segundo Montagner e Fonseca (2009, p.443), não resguardava a criança como sujeito; esta era tomada como *objeto de proteção*. Fonseca (2004) aponta outros aspectos que contemporaneamente nos causam inquietação ou surpresa – por exemplo, a menção, no documento analisado, ao direito de ganhar a vida–, os quais são reveladores do que se compreendia, à época, sobre ser criança e adolescente.

Para além das questões pitorescas – reflexo das práticas e dos valores inerentes àquele momento histórico (década de 1920) –, a citada autora ressalta que a materialização dos incipientes direitos registrados na Declaração de Genebra era de responsabilidade dos homens e das mulheres ou da humanidade no seu sentido mais geral, e não especificamente do Estado. Mas, apesar deste e de outros limites, histórica e politicamente determinados, esse documento internacional colaborou para a publicização das necessidades protetivas de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, tal como afirma Azambuja (2011), a Declaração de Genebra “abriu caminho para o reconhecimento da criança enquanto sujeito de direitos”¹³. Concretamente, impulsionou a criação do UNICEF em 1946, segundo aponta Fonseca (2004).

¹² Nakatani (2012, p.4) informa que esta foi a primeira instituição internacional voltada a crianças, tendo como escopo o atendimento às crianças vitimizadas pela Primeira Guerra Mundial.

¹³ Destacamos que embora a Declaração de Genebra e outros documentos internacionais produzidos posteriormente refiram-se apenas a crianças, englobam também os adolescentes, uma vez que internacionalmente se estabeleceu a compreensão de que crianças são aquelas pessoas que possuem entre 0 e 18 anos incompletos.

Embora não seja um documento especificamente voltado aos direitos de crianças e adolescentes, a Declaração Universal dos Direitos do Homem instituiu um sistema internacional e contemporâneo de direitos humanos, no qual se avocou a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, características retomadas posteriormente em outras normativas relativas às crianças e aos adolescentes. Especificamente em relação a esses sujeitos, o artigo 25.2 dispõe que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social” (ONU, 1998. p.5)

No contexto de discussão, reconhecimento, sistematização e publicização dos direitos de crianças e adolescentes, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada em 1959 pela Organização das Nações Unidas. Nesse documento se afirmou que a criança – e o adolescente – tem direitos, gozará de proteção especial e disporá de oportunidade e serviços, a serem estabelecidos em lei por outros meios, de modo que possa desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade¹⁴.

Foi na Declaração de 1959, segundo Montagner e Fonseca (2009), que apareceu o Princípio do Melhor Interesse, o qual privilegia as necessidades da criança em detrimento das necessidades de seus pais. Além disso, os dez princípios da declaração evidenciaram a doutrina da proteção integral, firmada trinta anos depois pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Mas, apesar dos avanços filosóficos, a Declaração de 1959 não possuiu força obrigacional suficiente para determinar aos países a consolidação de medidas concretas de proteção às crianças e aos adolescentes, o que ocorreu apenas a partir da convenção acima citada (pelo menos formalmente).

Montagner e Fonseca (2009) também apontam que a Convenção sobre os Direitos da Criança, datada de 1989, reafirmou os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ressaltando a peculiaridade do cuidado e da assistência devida a crianças e adolescentes. Assim, ressaltam que:

¹⁴ A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. O mencionado documento está disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>> Acesso em 08 Jan. 2015.

Essa convenção 'consagra a maior parte de seus dispositivos aos direitos humanos, sociais, civis e culturais da infância e institutos de proteção, mediante regras indicativas de normas básicas', estabelecendo ainda direitos e obrigações entre os Estados-Partes. Segundo Reis Monteiro, ela se constitui como um 'longo tratado de Direito Internacional dos Direitos do Homem e o mais completo instrumento sobre os direitos da criança' (2009, p.445).

Veronese (2012), ao comparar a Declaração Universal dos Direitos da Criança com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, esclarece que enquanto a declaração pode ser compreendida como uma carta de intenções, a convenção "tem natureza coercitiva e exige do Estado-Parte que a subscreveu e ratificou um determinado agir" (p.54), uma vez que o obriga a implementar os direitos nela registrados, por meio de medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza. Desse modo, pela primeira vez, um instrumento internacional – materializado sob a forma de tratado internacional – apresentava condições mínimas a serem asseguradas às crianças e aos adolescentes de cada país.

A Convenção sobre os Direitos da Criança é o tratado de direitos humanos com o maior número de Estados-Partes ratificantes¹⁵ (MONTAGNER e FONSECA, 2009), e entre as principais questões nela inscritas, destacamos o reconhecimento da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o que demanda, portanto, maior proteção. Outros aspectos a serem destacados é o fato de a Convenção ter rompido com a ideia da infância como objeto de medidas tuteladoras e disseminado a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, cabendo-lhes todos os direitos e as liberdades registradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme assinalam Rosemberg e Mariano (2010).

Além disso, a convenção em comento ratificou e ampliou os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança, já sinalizados na declaração de 1959. Especificamente em relação ao segundo,

Determinou que [...] [tal princípio] deve orientar, além da própria legislação dos países, todas as medidas a serem tomadas em relação às crianças [e

¹⁵ Apenas a Somália e os Estados Unidos não ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança, conforme lemos em <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>; acesso em: 16 fev. 2015. Monteiro (apud ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p. 710) explica que isto se deu, no caso do primeiro país, pelo fato de este ainda enfrentar problemas na sua constituição como Estado nacional. No que se refere aos Estados Unidos, esse país apenas assinou a convenção, sem ratificá-la, pelo fato de um dos artigos desse documento (art. 37, alínea a) relativo à vedação da cominação de pena de morte e prisão perpétua aos menores de 18 anos, ser incompatível com o direito norte-americano.

aos adolescentes], na esfera pública ou privada, e que deve ser observado por todos aqueles que de alguma forma possam interferir no seu bem-estar social (MONTAGNER e FONSECA, 2009, p.446).

A Convenção sobre os Direitos da Criança e os documentos que a precederam – Declaração de Genebra (1924) e Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) – costumam ser o cerne da discussão relativa à constituição do direito da criança e do adolescente no contexto internacional.

Sem negar as contribuições que trouxeram ao cenário internacional – e que em maior ou menor grau se espalharam nos diferentes cenários e contextos nacionais –, é preciso destacar que esses instrumentos por si não promoveram “uma mudança revolucionária” (FONSECA, 2004, p. 3) na vida de crianças e adolescentes. Isso pode ser explicado pela correlação de forças entre os países envolvidos em sua elaboração, especialmente no que se refere ao processo constitutivo da convenção de 1989 e no interior desses países. Esta situação evidencia tanto os avanços quanto os limites ético-políticos da legislação internacional dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, referindo-se aos instrumentos normativos relativos ao direito internacional de crianças e adolescentes, Fonseca (2004) sinaliza as disputas entre os países, as quais refletem não somente concepções sobre os infantoadolescentes, mas também questões políticas e econômicas. Assim, a autora destaca que a origem da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 remonta ao fim dos anos 1970 e se relaciona com a Guerra Fria. Nesse contexto, ela ressalta que:

A representação polonesa nas Nações Unidas, procurando ganhar pontos no placar dos direitos humanos, propôs a transformação de um documento não-normativo de 1959 (a Declaração dos Direitos da Criança) num contrato normativo. A administração de Reagan, irritada de ver alguém do bloco soviético ganhar crédito por essa iniciativa, revidou com dez anos de trabalho em comitês, reescrevendo a proposta de modo a incluir cláusulas que sublinhavam a importância das liberdades civis – exatamente aquelas que supostamente faltavam no bloco socialista. Assim, os artigos 12-15 – que falam dos direitos da criança das liberdades de opinião, expressão, religião e associação – entraram na Convenção, ao mesmo tempo [em] que ficou em segundo plano um ‘número limitado de cláusulas ligadas a direitos econômicos e sociais’ (FONSECA, 2004, p.6).

Essas anotações nos levam a supor que, em alguma medida, o conteúdo da convenção de 1989 reatualiza a concepção burguesa de direitos humanos. Ao mesmo tempo em que homogeneizou princípios e valores, tornando-os universais, privilegiou a dimensão individual, supervalorizando, assim, as liberdades civis e

secundarizando o componente social dos direitos avocados, cuja materialização – embora insuficiente para promover a emancipação humana – é importante para viabilizar a satisfação de necessidades básicas desses sujeitos. Além disso, ao privilegiar as liberdades civis, contrapõe-se à concepção contemporânea de direitos humanos que tem a indivisibilidade entre suas características principais.

Ainda no que se refere ao cenário internacional, os registros feitos até aqui podem nos fazer crer que os países da América Latina foram apenas coadjuvantes ou não empreenderam discussões regionais no que se refere à constituição do Direito relativo a crianças e adolescentes. Mas, em Fonseca (2004) observamos que antes da década de 1950, países latino-americanos também debateram o bem-estar infantil, pautando-se especialmente nas questões de saúde e de segurança nacional.

Nesse contexto, essa autora aponta a realização de um Congresso Nacional da Criança, em 1913, e do Congresso Pan-americano da criança, em 1916, sob os auspícios de “grupos feministas” (FONSECA, 2004, p. 4) e indica que, periodicamente, ao longo dos anos 1920 e 1930, foram realizados encontros transcontinentais, a partir dos quais foram produzidas legislações nacionais, como o Código de Menores brasileiro (o chamado Código Melo Matos), promulgado em 1927. Ainda de acordo com essa autora,

Os tópicos confrontados não eram muito diferentes daqueles que preocuparam os ativistas da criança meio século mais tarde: novas medidas foram trabalhadas para proteger as crianças contra práticas de exploração de trabalho, para desencorajar seu abandono, oferecer uma alternativa aos orfanatos através de adoção familiar legal, e proporcionar a reabilitação, antes da punição, das crianças que infringiram a lei [...]. Medicina pediátrica, a educação de crianças incapacitadas, prostituição infantil, e o comprometimento de crianças de rua também eram itens correntes na agenda (FONSECA, 2004, p.4).

Fonseca (2004) também destaca que a particularidade das discussões empreendidas pelos países latino-americanos, no período aludido, revela que estas não foram homogêneas. Em alguns deles, ancoraram-se no discurso e na prática médico-jurídico como estratégia de higienização e de melhoria da raça, como ocorreu no Brasil.

Em outros países, como Argentina e Uruguai, a partir da influência de distintos movimentos de mulheres, as discussões empreendidas demandavam explicitamente serviços de educação, alimentação e saúde, a serem garantidos pelo Estado, como se sistematizou, por exemplo, na Declaração dos Direitos da Criança,

elaborada em 1927 pelo Instituto Interamericano del Niño. Ainda de acordo com a citada autora, embora as discussões referenciassem a responsabilidade familiar na oferta de cuidados e bem-estar às crianças (e aos adolescentes), “o Estado é explicitamente chamado a garantir os direitos [...] quando os pais não cumprirem a sua parte” (FONSECA, 2004, p.5).

A citada autora esclarece ainda que a compreensão sobre a responsabilidade do Estado pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, através de políticas sociais, perdurou até ser deflagrada a crise do capital nos anos 1970, quando reemergiram ideias e práticas neoliberais, que têm na minimização do Estado uma de suas características principais.

No item a seguir, analisaremos as particularidades da constituição dos direitos humanos de crianças, adolescentes e também dos jovens, no Brasil.

1.3.2 Direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil: breve incursão histórico-crítica

É farta a literatura especializada no processo histórico de reconhecimento e constituição dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. Cabe-nos destacar que essa produção se vincula significativamente à reflexão sobre crianças e adolescentes pobres, e isso, de imediato, desvela que a condição de vida desse grupo etário, e de suas famílias, é expressão histórica da questão social.

A história nos mostra que às crianças e aos adolescentes pobres “se reservou a piedade e a solidariedade de uns; a indiferença, a hipocrisia ou a crueldade de outros” (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 16) como estratégias de atendimento das necessidades desses sujeitos. Além disso, muito frequentemente, as iniciativas assistenciais dirigidas a esse público – mesmo num contexto de reconhecimento formal de direitos, como ocorre na contemporaneidade – tiveram, e ainda têm, no controle um de seus aspectos fundamentais, uma vez que as crianças e os adolescentes de quem falamos pertencem ao que se convencionou chamar de classes perigosas.

A opção pelo controle e pelo disciplinamento, como estratégias de ‘atenção’ aos pobres não é aleatória, apresentando-se como instrumento de “manutenção e reprodução da desigualdade e da opressão vigentes na sociedade capitalista, dirigidos a todos aqueles desprovidos de poder” (KARAM apud SALES, 2007, p.65).

Uma análise histórica, feita com base em Rizzini (2009), mostra que, ao longo dos séculos XVI a XIX, foram diversificados os sujeitos que promoveram iniciativas de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. Nesse contexto, destacamos a intervenção realizada por ordens religiosas, especificamente os jesuítas, ainda no período colonial, junto às crianças indígenas; pelas santas casas de misericórdia, que mantinham as chamadas rodas dos expostos, onde se institucionalizou o abandono de crianças, antes realizado ao léu ou nas portas de igrejas e de residências; pelos chamados asilos de órfãos, abandonados ou desvalidos, onde ocorria o confinamento “daqueles que estivessem ‘soltos’, fugindo ao controle das famílias e ameaçando a ‘ordem pública’” (RIZZINI, 2009, p. 20); pelos higienistas, cuja ação criou os Institutos de Proteção e Assistência à Infância e os dispensários e ambulatórios de puericultura.

A questão racial também se coloca como mais um determinante no contexto de desigualdades que marca a assistência a crianças e adolescentes pobres no Brasil. Assim, nos parece oportuno destacar que, segundo Veronese (2012), a primeira discussão sobre o “problema da criança” (RIZZINI, 2009, p. 51) remonta a 1823 – ano da primeira Constituição brasileira –, e refere-se às repercussões do nascimento da criança negra. Considerando-se a vigência do sistema escravocrata, essa autora ressalta que o foco da discussão empreendida naquele momento era a preservação da mercadoria, na perspectiva de que a criança parida pela escrava era um bem e encarnaria no futuro a força de trabalho escravo.

Outro momento em que se problematizaram questões relativas às crianças negras deu-se a partir da decretação da Lei do Ventre Livre, em 1871. Essa lei estabeleceu que os donos de escravos poderiam receber uma indenização do Estado pelas crianças libertas, cujos pais permaneciam em cativeiro, ou ainda poderiam sustentá-las. Nos dois casos, não havia qualquer vantagem para essas crianças; no primeiro, a requisição da indenização implicava no abandono delas à própria sorte e no segundo, na possibilidade de o senhor de escravos cobrar as

despesas dispendidas com o sustento, exigindo delas a realização de trabalho forçado até que completassem 21 anos¹⁶.

No fim do século XIX e nas décadas iniciais do século XX, momento que corresponde à chamada República Velha, além da religião, da assistência e da saúde, a atenção a crianças e adolescentes pobres passa a se estruturar em torno do discurso jurídico-policial e do trabalho. Assim, a inserção da criança – e do adolescente – pobre no mercado de trabalho reforçou a condição de desigualdade a que estavam submetidos, seja pelo encaminhamento precoce e subalterno ao mundo do trabalho, seja pela inserção precarizada nas atividades produtivas. Araújo (apud FALEIROS, 2009, p.38) alude, nesse sentido, que “a criança pobre pede esmola na igreja ou começa a trabalhar muito cedo, antes dos 10 anos de idade. Ela vende doces na rua, carrega embrulhos, entrega encomendas, é ajudante de pedreiro, carpinteiro ou é operária numa fábrica”.

Esse engajamento precoce não se relaciona apenas à compreensão de que a ocupação afastaria crianças e adolescentes pobres do perigo da rua e que colaboraria para sua formação moral (entendimentos ainda hoje vigentes); antes, se coaduna inteiramente com o processo de exploração capitalista da nascente indústria brasileira e, logo, de obtenção de mais-valia.

Faleiros (2009) e Sales (2007) destacam que em 1891 foi editada a primeira legislação sobre o trabalho dos então denominados *menores*, a qual vedava, por exemplo, o trabalho noturno. Mas segundo esses autores, a citada legislação foi inócua e veementemente combatida pela burguesia industrial, sinalizando sua dissonância com a ideologia liberal e com os interesses do bloco de poder dominante no período e, ainda, a ratificação de que o destino de crianças e adolescentes pobres era o trabalho (SALES, 2007, p.67)¹⁷.

¹⁶ É possível afirmar, inclusive, que uma ou duas gerações posteriores, descendentes dessas crianças, constituiu a mão de obra que se inseriu precária e precocemente nas atividades produtivas capitaneadas pela incipiente burguesia industrial ou demandada no contexto de urbanização do país. Destacamos que essa tendência não se restringiu ao século XIX, mantendo-se no Brasil contemporâneo, como veremos posteriormente.

¹⁷ Rizzini e Pillotti (2009, p.45) exemplificam essa situação: “Jorge Street, dirigente do Centro Industrial, reafirmando a estratégia de inserção da criança no trabalho precoce, assinala que tem nas fábricas que dirige cerca de 300 crianças, ‘todas trabalham 10 horas, como os adultos’, argumenta que são os pais que aí desejam seus filhos, alegando que lhes dá trabalhos leves, considerando justo que se regulamente o trabalho infantil, mas ‘as medidas não podem ser exageradas’ e não se deve pintar os industriais como carrascos. Diz ainda: ‘se a futura lei reduzir o trabalho pela metade também assim, reduziremos o salário’ e que ‘a oficina, com seus inconvenientes, é preferível à rua com todos os seus perigos’, propondo a permissão ao trabalho a partir de 11 (sic!) anos, considerando ‘exagero pernicioso’ a proibição do trabalho até os 14 anos. Critica a lei municipal que só permite o trabalho

Àqueles que não ocupassem seu tempo livre e vivessem perambulando pelas ruas restava a repressão policial e o encaminhamento ao juiz de órfãos, o que também nos parece uma prática muito familiar na atualidade. Assim,

Os menores viciosos e delinquentes [...] eram objetos de vigilância por parte do Juízo de Menores e da Polícia, classificados de acordo com sua origem e história familiar e normalmente encaminhados para as casas de correção ou as colônias correcionais, onde deveriam permanecer em seção separada dos adultos, resolução nem sempre obedecida (RIZINNI, 2009, p.22).

Tal prática revela que o enfrentamento às problemáticas da infância e da adolescência pobre no Brasil vinculou-se de forma significativa “a um processo de jurisdicionalização e de *associação sem mediações à área penal*, desde fins do século XIX, ainda no nascedouro da República” (SALES, 2007, p.85) (grifo da autora). Esta orientação não se esgotou, reatualizando-se ao longo do processo histórico em que se gestaram e se materializaram as ações públicas voltadas às crianças e aos adolescentes.

Nesse sentido, são representativos, por exemplo, os Códigos de Menores promulgados em 1927 e em 1979. O predomínio do aspecto legal-penal (em que se sobressai a estratégia de disciplinamento e controle) – ao lado de iniciativas assistenciais – pode ser observado no Quadro 1, sistematizado por Perez e Passone (2010).

Quadro 1 – Contextualização histórica do atendimento à infância no Brasil

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889-1930)	<ul style="list-style-type: none"> • Código Criminal do Império (1830) • Lei do Ventre Livre (1871) • Código Penal da República (1890) • Código de Menores (1927) 	<ul style="list-style-type: none"> • Infância como objeto de atenção e controle do Estado • Estratégia médica, jurídica e assistencial
Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930-1945)	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei n. 2.024 de 1940) • Serviço de Assistência ao Menor – SAM (Decreto n. 3.799 de 1941) • Estabelece a Legião Brasileira de Assistência 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil • Organização da proteção à maternidade e à infância
Democracia populista (1945-1964)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Colocação Familiar (Lei n. 560 de 1949) • Serviço Nacional de Merenda Escolar (Decreto n.37.106 de 1955) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do aparato legal • Regulamentação dos serviços de adoção

até 18 anos por seis horas, pois o trabalho das fábricas não pode parar e o Centro Industrial agiu juridicamente contra a lei ‘absurda’”.

	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Adoção (Decreto-Lei n. 4.269 de 1957) • Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei n. 4.024 de 1961) 	
Ditadura militar e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1964-1985)	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto n. 4.513 de 1964) • Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei n. 5.258 de 1967) • Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 62.125 de 1968) • Código de Menores (Lei n. 6.697 de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor” 	<ul style="list-style-type: none"> • Reordenamento institucional repressivo • Instituição do Código de Menores de 1979 • Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância

Fonte: Perez e Passone (2010, p.652-653).

Um novo cenário relativo à criança e ao adolescente no Brasil começou a se esboçar a partir de fins da década de 1970, articulado aos processos de redemocratização do país e de discussão/mobilização internacional em relação aos direitos desses sujeitos. Sales (2007) aponta que naquele momento histórico se adensou a discussão e se erigiu uma articulação ético-política voltada às problemáticas e aos direitos afins à infância e à adolescência. Segundo a citada autora, essa mobilização teve como primeiro foco as críticas à malsucedida Política Nacional de Bem-Estar do Menor, executada pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e por suas equivalentes estaduais (FEBEMs).

A FUNABEM foi criada na perspectiva da superação dos problemas do antigo SAM (Serviço de Atendimento ao Menor). Criado em 1941 e vinculado ao Ministério da Justiça, o mencionado serviço tinha como objetivo geral orientar a política pública relativa à infância e, entre suas atribuições, “investigar os menores para fins de internação e ajustamento social” (FALEIROS, 2009, p, 54).

Essa orientação evidenciava a real natureza de sua intervenção, qual seja, controle e manutenção da ordem social. Para tanto, o chamado juizado e as *delegacias de menores* assumiram um papel relevante, articulando-se na repressão às crianças e aos adolescentes cujo perfil era associado à delinquência – e esta, ao abandono. O SAM não apresentava, contudo, “as condições necessárias para garantir a readaptação dos menores” (STF apud FALEIROS, 2009, p. 61), configurando-se no imaginário social e na prática como *fábrica de delinquentes*.

As críticas ao SAM – recorrentes desde os anos 1950 – desencadearam o processo de extinção desse serviço e de implementação da FUNABEM. Cumpre-nos dizer que as críticas a ele não se pautavam unicamente na preocupação com a assistência dispensada às crianças e aos adolescentes pobres, mas também objetivavam desqualificar o governo de Getúlio Vargas.

Assim, num processo que durou quase uma década, a FUNABEM é implantada em 1964, constituindo-se como um produto do regime civil-militar instaurado com o golpe de abril. Nessa perspectiva, suas ideias e práticas se coadunavam inteiramente com os princípios autoritários que sustentaram a ditadura, destacando-se nesse contexto a preocupação com a segurança nacional e a intervenção baseada no tecnocratismo, a despeito de seu discurso fundar-se na promoção do bem-estar e na ruptura com as práticas repressivas – maciçamente utilizadas pelo SAM.

Desse modo, o embasamento ideopolítico da FUNABEM materializava-se como estratégia de controle social – ou melhor, de intensa repressão – daquilo e daqueles considerados como ameaça. De acordo com Faleiros (2009), a FUNABEM voltava-se, pois, para “a prevenção e a ação tecnocrática contra o processo de marginalização do menor. Esta compreendida [...] como o afastamento do processo normal de desenvolvimento” (p. 66). Longo (2010, p. 4) destaca ainda que essa ação se apresentava sob um moderno enfoque assistencialista, o qual se baseava no enfrentamento de um “feixe de carências bio-psico-sócio-culturais”, as quais reatualizavam a estigmatização e a marginalização historicamente associadas às crianças e aos adolescentes pobres.

Esta configuração aponta, portanto, não para a defesa de direitos, mas para a manutenção das ações de controle e de vigilância de crianças e adolescentes pobres, uma vez que a marginalização aludida refere-se a expressões da questão social, como a prática de “atos antissociais” (FALEIROS, 2009, p.68), o esgarçamento dos vínculos familiares, a moradia precária e a vivência de rua.

Para além da crítica ao sistema FEBEM, outras situações, conforme apontam Faleiros (2009) e Longo (2010), motivaram a publicização das problemáticas relativas às crianças e aos adolescentes pobres. Assim, a questão das crianças e dos adolescentes abandonados também se colocava pelo *incômodo* que causava. Nesse sentido, Alvim e Valladares (1988, p. 10) relatam que:

Com efeito, em meados dos Anos 70 a questão do *menor* já ganhara as ruas. Assistia-se “à invasão dos grandes centros urbanos brasileiros por um contingente, cada vez mais numeroso, de crianças e jovens que transformavam os espaços públicos em locais de produção de renda” apropriando-se das ruas e das praças como espaço de trabalho e também de moradia [...]. A imprensa tornou-se mais contundente na denúncia do problema, associando insistentemente a criminalidade infanto-juvenil à vida nas ruas das grandes metrópoles. Denominadas agora “**pivetes**” e “**trombadinhas**”, as crianças [e os adolescentes] têm sua presença na rua cada vez mais condenada, verificando-se uma pressão sobre os juízes para o seu recolhimento nas instituições especializadas. Multiplicam-se as estimativas de “**menores abandonados e delinquentes**”, sem que nenhuma, entretanto, permita aferir com exatidão a dimensão do problema. A título de exemplo, para o Rio [de Janeiro], calculou-se que só em 1975 passaram 10 mil *menores* pelas Delegacias de Menores [...]¹⁸.

A ampliação do número de crianças e adolescentes em vivência de rua – cenário produzido pela agudização da crise estrutural do capitalismo, que no Brasil se expressou através da ruína do chamado *milagre brasileiro* – promoveu um sentimento de tensão social em torno do chamado “problema do menor carente”, exigindo, portanto, uma intervenção estatal.

Nesse contexto, entre junho de 1975 e abril de 1976, existiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), constituída para dimensionar e identificar as causas do abandono dos chamados, à época, *menores carentes*. Ao seu término, o problema foi atribuído à pobreza, mas o que parece ter preocupado mais seus realizadores foi a prática dos atos antissociais pelos ditos *menores*. Os dados coletados e analisados através dessa CPI indicaram que em 1974 *menores* praticaram 111.812 *atos antissociais*, sendo a maior parte deles (83%) furtos.

Posteriormente, a discussão relativa à infância e à adolescência se voltou às questões relacionadas aos meninos e às meninas de rua, cuja existência cada vez mais visível na dinâmica dos grandes centros urbanos configurava-se (e configura-se ainda) como substrato do crescimento significativo da pobreza e da miséria de suas famílias, em decorrência da agudização da crise capitalista.

O reconhecimento dessas e de outras situações como violações de direitos a serem enfrentadas pelo Estado vai, então, ser inscrito na agenda política. Assim, no contexto de organização política e de mobilização popular empreendido durante o processo constituinte, desenvolveram-se as campanhas Criança e Constituinte e Criança Prioridade Nacional.

¹⁸ Grifo nosso.

Através da mobilização realizada por essas campanhas, foram coletadas assinaturas de mais de duzentos mil eleitores e de um milhão e quatrocentos mil crianças e adolescentes, o que permitiu ampliar os direitos destes sujeitos para além da esfera do direito de família; condensar os preceitos da "Declaração Universal dos Direitos da Criança"; assinalar um novo padrão ético ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não mais como objeto de intervenção do Estado (o que se dava pela via privilegiada do juiz de menores). Tal articulação e mobilização pelo reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes resultaram nos artigos 204 e 227 da Constituição Brasileira de 1988, assim como na ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8069/90).

Sem desconsiderar a mobilização empreendida em torno dos direitos de crianças e adolescentes, Fonseca (2004, p.2) destaca que:

Além do ímpeto local (brasileiro), havia também uma pressão internacional. Ainda que ativistas em todo o país tivessem participado da formulação da nova lei, o novo estatuto não era simplesmente o resultado do particular clima político do Brasil. Pelo contrário, era parte de um movimento mundial que levou muitos países a reeditarem sua legislação sobre o bem-estar da criança durante os anos 80. Paralelamente à Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas (1989), muitos regimentos nacionais e regionais também foram produzidos durante esse período: a Lei do Bem-Estar da Criança de 1987 na Espanha, o Estatuto Africano dos Direitos e Bem Estar da Criança (1987), o Código das Pessoas e da Família em Burkina Faso (1989), O Código Inglês da Criança (1989), para mencionar apenas alguns poucos. Países que não editaram novos códigos ainda estiveram envolvidos em discussões a respeito de como seguir o espírito da Convenção das Nações Unidas. O fato de que, num curto período, esta convenção foi firmada por 191 países (os E.U.A. sendo a única omissão significativa) é prova ampla da popularidade internacional do tema dos direitos da criança. Não apenas era um assunto de grande importância internacional, como a maneira de lidar com os problemas do bem-estar da criança seguia uma tendência igualmente global, erigindo o judiciário como o instrumento principal de reforma social.

O momento em que se processou a redemocratização foi, portanto, “a oportunidade histórica para sepultar o menorismo no Brasil” (CUSTÓDIO, 2008, p.26), motivado tanto pelo movimento da chamada “sociedade civil”, quanto pelas requisições internacionais relativas à consolidação de um novo marco legal dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Assim, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente sistematizaram do ponto de vista legal a adesão do Estado brasileiro à ideia de proteção integral da população infantoadolescente. Entendemos que embora a edição de leis não seja suficiente para a consolidação de direitos e para o

atendimento de demandas socialmente legítimas, a adoção daquelas normativas denotou, no que se refere à atenção estatal a crianças e adolescentes, o rompimento com a *Doutrina da Situação Irregular*, cuja expressão mais significativa é o Código de Menores de 1979 (Lei 6697/79).

Nesses termos, em contrapartida, erigiu-se um novo paradigma, qual seja, a *Doutrina da Proteção Integral*. A partir de então, crianças e adolescentes, pelo menos do ponto de vista jurídico-formal, deixaram de ser objetos de intervenção do Estado, assumindo uma nova condição – a de sujeitos de direitos. Essa doutrina – sinalizada na Constituição Federal de 1988, ratificada pela subscrição do Brasil à Convenção Internacional dos Direitos de Criança e Adolescente e desdobrada no Estatuto da Criança e do Adolescente – desvela a necessidade de atendimento das necessidades de crianças e adolescentes na perspectiva da garantia de seu desenvolvimento integral. De um modo geral, a doutrina de proteção integral exige que crianças e adolescentes

Tenham tratamento igualitário, independentemente da situação jurídica em que se encontrem, estabelecendo um novo paradigma para as legislações de proteção da criança e do adolescente em todo o mundo e um conjunto de princípios, quais sejam: a) Princípio da Prioridade Absoluta; b) Princípio da Condição Peculiar de Pessoas em Desenvolvimento; c) Princípio da Corresponsabilidade; e d) Princípio do Melhor Interesse da Criança (MONTAGNER e FONSECA, 2009, p.447).

Esse giro representou, portanto, entre outras possibilidades, a negação da institucionalização quase compulsória da infância e adolescência pobre, por questões econômicas e sociais e, ainda, o reconhecimento de que “a situação irregular significa que somos nós que não damos [à criança e] ao adolescente condição de cidadania – alimentação, lazer, cultura, elementos que todo cidadão tem direito para um bom desenvolvimento” (DIAS apud REIS, 2005, p.3).

Os fundamentos ideopolíticos da doutrina da proteção integral balizaram mudanças no que se refere a crianças e adolescentes no Brasil. Assim, possibilitou-se que a concepção de irregularidade passasse a ser compreendida não como uma situação individual – da própria criança ou do adolescente, ou ainda de seus pais ou responsáveis – mas como algo decorrente das determinações políticas e socioeconômicas.

Esse novo paradigma, segundo afirma Mendez (2002), se sustenta fundamentalmente nas seguintes ideias, registradas em artigos específicos do Estatuto da Criança e do Adolescente: 1. A falta ou a carência de recursos materiais

não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar; 2. Fixação da política de atendimento a crianças e adolescentes; 3. Vedação de que adolescentes sejam privados de liberdade, a não ser por flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judicial competente.

A defesa dos direitos de crianças e adolescentes, inscritos em marcos normativos afins à proposta da proteção integral, fundamentou a constituição de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Esse sistema compõe-se de diferentes sujeitos, entre eles, família, sociedade e Estado, Conselhos de Direitos e Tutelares e, ainda, instâncias do Poder Público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública).

Segundo o CONANDA (2006), o SGD é uma esfera de articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Atuando para efetivação dos direitos infantoadolescentes, o SGD articula-se a partir de três eixos: promoção, voltada para a formulação de políticas públicas; defesa, que se refere à responsabilidade do Estado, da sociedade e da família na proteção de crianças e adolescentes; e controle social, dado pela participação da sociedade no acompanhamento à consolidação das políticas públicas, o que se dá, de forma privilegiada (mas não só), através dos Conselhos de Direitos.

1.3.3 Juventude e direitos humanos

Para iniciarmos a reflexão sobre os direitos dos jovens, é preciso considerar que o foco na caracterização formal delimitada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – crianças e adolescentes – acabou por se constituir como um problema, pois, “embora tenha feito avançar de modo significativo a discussão sobre as políticas de juventude, o ECA jogou para uma zona nebulosa a discussão sobre os direitos dos jovens que atingem a maioridade legal” (KERBAUY, 2005, p.200).

A despeito disso, há uma pressão, estimulada pelos organismos internacionais para a criação de Políticas Públicas de Juventude. O Brasil foi o último país da América Latina a cumprir essa demanda e a literatura especializada demonstra que a década de 1990 foi o momento histórico em que a juventude se impõe no país como objeto de preocupação no âmbito das políticas públicas estatais. Esse período coincide com o acontecimento de mudanças sociais, econômicas e políticas, cujos rebatimentos foram (e são) determinantes para a formatação e execução – quase sempre limitada – de estratégias de reconhecimento e de garantia de direitos.

Do ponto de vista estritamente etário, para a ONU e suas agências, são consideradas jovens aquelas pessoas com idades compreendidas entre 15 a 24 anos. Se partirmos da definição de ABRAMO (1997), no Brasil, a juventude se iniciaria aos 12 anos de idade, tal como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual define que, formalmente, nesta idade, se atinge o *status* de adolescente. Contudo, em decorrência de tratados internacionais de que é signatário, na implementação de suas políticas e ações direcionadas aos jovens, o país parte do entendimento de que a juventude se inicia aos 15 anos.

A reflexão sobre a juventude e suas demandas por direitos na contemporaneidade nos exige compreendê-la como uma construção sócio-histórica atravessada por múltiplas determinações. É a partir da hegemonização do capitalismo e de suas lógicas socioculturais que a juventude historicamente tem sido compreendida como um estágio de preparação para a vida adulta.

Nessa perspectiva, é demandado dos sujeitos ditos jovens um determinado modo de vida que lhes permita desenvolver valores e práticas afins da vida adulta, especialmente responsabilidade e compromisso, que se traduzem como um *ajustamento* às normas estabelecidas e socialmente legitimadas, oriundas da família e da escola. A quebra de tais normas condiciona um modo peculiar de compreender a juventude e seus sujeitos, uma vez que os associa à rebeldia e recorrentemente, à necessidade de intervenção para a resolução de problemas.

De toda forma, a significação e a delimitação temporal da juventude têm sofrido mutações intensas, as quais definem uma nova condição juvenil, essencialmente heterogênea. Além disso, outras questões, como classe, raça e local de moradia (estado, cidade e endereço), impõem níveis diferenciados de

desigualdade e de possibilidades (ou impossibilidades) de fruição dos direitos de tais sujeitos.

São diversos os motivos que colocam na ordem do dia a discussão sobre a juventude e seus direitos. Assim esses sujeitos se visibilizam, seja pelo expressivo número de jovens existentes, seja pelas questões e pelos desafios que suscitam. No Brasil, de acordo com dados do último censo, esse contingente representa cerca de 30% da população brasileira. O percentual corresponde a 51 milhões de pessoas, com idade entre 15 e 29 anos, classificadas pela Secretaria Nacional da Juventude e pelo Conselho Nacional da Juventude como adolescentes-jovens (15 a 17 anos); jovens-jovens (18 a 24 anos) e jovens-adultos (25 a 29 anos), de acordo com o referenciado por Albuquerque (2008).

É pertinente notar que a divisão adotada por aquelas instâncias governamentais, diretamente vinculados às políticas voltadas à juventude, parece se articular de forma significativa com a possibilidade de inserção desses sujeitos no mercado de trabalho, o que só é permitido no país aos 16 anos, ou aos 14, na condição de aprendiz, conforme disciplinam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Compreendemos que essa classificação não é aleatória e evidencia a importância do direito ao trabalho para a juventude, conforme revela, por exemplo, o destaque dado ao PROJOVEM, que se constituiu como a principal política governamental voltada aos jovens, em anos recentes. Entre os objetivos declarados do citado programa, ressaltamos a reinserção dos jovens no processo de escolarização e a capacitação destes para o mundo do trabalho. Conforme destaca Guimarães (2004), algumas pesquisas têm ratificado o trabalho como uma das questões mais relevantes para esse grupo etário, não somente como aspecto sinalizador de cidadania e “inclusão”, mas, sobretudo,

Como demanda urgente, como necessidade, no coração da agenda para uma parcela significativa da juventude brasileira. Ou, de outra forma, é por sua ausência, por sua falta, pelo não trabalho, pelo desemprego, que o mesmo se destaca (GUIMARÃES, 2004, p.12).

É nesse contexto que a juventude demanda ter reconhecidos e atendidos os seus direitos. A reflexão sobre os direitos humanos dos jovens também está associada ao fato de que são vistos como “classe perigosa”, o que explica a

automática e costumeira relação que se faz deles com a violência. Contudo, observamos que essa vinculação não se estende a qualquer jovem:

Na relação violência e juventude, os mais pobres têm sido alvo de ações muito repressivas e de extrema visibilidade midiática, quando cometem algum tipo de violência, em detrimento das situações das quais são vítimas, pois tais contextos, de forma geral, são naturalizados e banalizados. Sem dúvida, a violência tem se expressado nas políticas de segurança em que a morte de jovens só tem significado para suas famílias, o que somente reforça a histórica invisibilidade que o grupo tem, quando se trata de ter seus direitos preservados. **Na perspectiva da institucionalização e disciplinamento, porém, é esse segmento que mais tem visibilidade, sendo as políticas mencionadas acima, dirigidas a ele, de maneira quase que exclusiva**¹⁹ (BARROS, MOREIRA e DUARTE, 2008, p.144).

Nesses termos, algumas políticas públicas – instrumentos pelos quais os direitos são operacionalizados –, voltadas para a juventude, especialmente as de segurança pública, em alguma medida funcionam como mecanismos de controle, superdimensionado quando o público alvo é constituído por jovens pobres, do sexo masculino, negros e moradores das periferias das grandes cidades.

As questões expostas nos permitem afirmar que foram essencialmente como problemas que os jovens emergiram na agenda pública brasileira nos anos 1990. Alguns acontecimentos – explorados à exaustão pela mídia – contribuíram para a consolidação dessa imagem: o arrastão praticado nos finais de semana nas praias da zona sul carioca e as rebeliões nas unidades da antiga FEBEM paulista²⁰. A visibilidade da juventude através da violência traduziu-se na criação de programas e ações esportivas, culturais e de trabalho, cuja essência era a do controle do tempo livre dos jovens – pobres –, reatualizando, assim, o velho ditado popular: *mente vazia, oficina do diabo*.

Sem desconhecer que outras questões, relacionadas especialmente à saúde e à educação, também se puseram como determinantes para a consolidação de ações e programas voltados a esse público específico, a preocupação com a segurança pública parece ter sido determinante para a tomada de decisões relativas ao trato público direcionado aos jovens. Retomando, nessa perspectiva, o fenômeno do arrastão, há pouco aludido, percebemos o incômodo causado pela presença de jovens – pobres – em espaços que não lhe são autorizados, seja por sua condição de classe, seja por sua classificação étnico-racial. Assim, segundo Arruda et al. (2010),

¹⁹ Grifo nosso

²⁰ Sobre as rebeliões na FEBEM paulista, ver Sales (2007), especialmente o capítulo 3.

Há, portanto, nesse período [início da década de 1990], um discurso catalisado pela mídia, de incômodo em relação à convivência forçada com os setores populares da cidade [...]. É o que demonstra um trecho de reportagem do Jornal do Brasil, de 3/11/1991: As padarias escondem a mortadela, retiram os croissants dos balcões e trancam o freezer a cadeado. [...] Ipanema e Leblon, que já produziram praias inesquecíveis de moda, política, comportamento e cultura, agora se preparam para conviver com o arrastão, uma assustadora onda de assaltantes, sinistro emblema do que se anuncia como o mais sujo, caótico e violento verão da história da cidade. [...] Nos sábados e domingos de sol, os moradores cedem a praia para mais de 100 mil suburbanos de todos os cantos da cidade. A Zona Sul, assustada, os recebe mal, sem o menor interesse em distinguir, dentro dos ônibus lotados, a fronteira entre a breguice, a pobreza e a delinquência.

A sensação de medo e insegurança provocada pelos fatos relatados acabou por influenciar a apropriação dos problemas da juventude – ou melhor dizendo, da juventude como problema –, determinando a visibilização de questões específicas e a constituição de uma agenda governamental em torno delas, influenciando ainda como os direitos dos jovens são reconhecidos e podem (ou não) ser atendidos.

É pertinente sublinhar que, ao tempo em que a juventude pobre foi (e continua sendo) sistematicamente apresentada pela mídia – especialmente televisa – como uma “classe perigosa”, estava também submetida a graves violações de direitos. As chacinas de Acari (1990), da Candelária (1993) e de Vigário Geral (1993) expressam significativamente essas contradições, as quais, se consideradas a partir do âmbito das políticas para a juventude, evidenciam a necessidade de se refletir sobre como se tem definido a direção ético-política das políticas voltadas a esse segmento, uma vez que se configuram como os instrumentos que materializam direitos.

Na reflexão realizada por Sposito e Carrano (2003, p. 19), a demarcação deste norte se traduz na resposta dada à seguinte questão: “Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los [os jovens] como seres em formação ameaçados pela sociedade brasileira?”. Essa reflexão nos permite dimensionar não apenas a amplitude dos direitos dos jovens na sociedade brasileira contemporânea, mas como podem ser concretizados (ou não).

Observamos que as respostas oferecidas pelo Estado brasileiro têm transitado entre as duas possibilidades mencionadas. Em relação especificamente à segunda, sua existência é tributária, pelo menos em parte, do movimento que na década de 1990 inaugurou uma nova institucionalidade para o atendimento das

demandas referentes à infância e à juventude. Não obstante, contraditoriamente, ao tempo que disseminou a discussão sobre direitos infanto-juvenis a partir de um marco teórico e ético-político diverso daquele encampado pelo Código de Menores, privilegiaram-se as questões afetas às problemáticas peculiares de crianças e adolescentes, como já anotamos.

Ressaltamos que esse privilegiamento teve consequências práticas aos jovens e às políticas a eles direcionadas. Em geral, conforme levantamento realizado por Sposito e Carrano (2003) , as políticas federais para a juventude, desenvolvidas naquela década, apresentavam, entre outros problemas, a heterogeneidade de critérios sobre a própria caracterização etária da juventude, a qual, dependendo da política ou do programa desenvolvido, poderia englobar pessoas de até 10 anos de idade, desconsiderando que a gradação da idade determina a esses sujeitos necessidades e interesses diferenciados, os quais requerem, por sua vez, intervenções específicas.

Entendemos que a constituição da agenda pública, em sua trajetória não linear, contraditoriamente é perpassada por determinações sócio-históricas que definem a possibilidade de um contexto político favorável para a inclusão de certas pautas e exclusão de outras. Nesse sentido, embora na década de 1990 se perceba uma atenção mais sistemática às demandas juvenis (embora traduzida em ações institucionalmente desarticuladas, desconexas, muitas vezes superpostas, focalizadas, concebidas a partir de conceitos estereotipados e incapazes de atacar as questões que efetivamente denegam os direitos dos jovens), a transição das problemáticas da juventude do estágio de estado de coisas a problemas políticos²¹ completou-se apenas na década seguinte.

A primeira década do século XXI terminou com a constituição, no âmbito federal, de um aparato institucional e normativo voltado aos direitos e às políticas dirigidas para a juventude. Destacamos a criação da Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, como resultado do grupo de trabalho interministerial criado pelo ex-presidente Lula da Silva no ano anterior; a constituição do Conselho Nacional da Juventude; e a realização da 1ª Conferência Nacional da Juventude.

²¹ Para RUA (1997), estado de coisas é “algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se toma uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um problema político”.

Esta, ocorrida em 2008 (e precedida de etapas municipais e estaduais), levantou 22 prioridades, dentre quatro mil e quinhentas propostas que chegaram à etapa nacional.

Em relação ao aspecto normativo e documental, apontamos a elaboração da Política Nacional de Juventude em 2005 e a emenda constitucional nº 65, conhecida como emenda da juventude, a qual alterou a redação do artigo 227, de modo que a proteção referida neste item passasse a englobar o jovem.

A nova norma constitucional determinou ainda a criação do Estatuto da Juventude, destinado a regular os direitos dos jovens e do Plano Nacional da Juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Os avanços aqui relatados podem dar a falsa impressão de que o atendimento aos direitos da juventude está garantido na agenda governamental. Uma rápida análise dos programas executados pelo governo federal nos últimos anos demonstra que é preciso romper com o desenvolvimento de ações focalizadas e compensatórias. Isso significa partir de um critério de justiça social e de bem-estar que efetivamente se pautem na universalização de direitos da multiplicidade das juventudes brasileiras, ultrapassando os estereótipos e preconceitos. Para isso, é preciso superar a concepção do jovem-problema e adotar o modelo de jovem como sujeito de direito.

Seja em relação a crianças, adolescentes e jovens, é preciso defender e promover um projeto político que se pautem

No avanço da democracia, fundada na participação, e do controle popular; na universalização dos direitos, e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais; na garantia da gratuidade no acesso aos serviços; na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da igualdade. Pensar a defesa dos direitos requer afirmar a primazia do Estado – enquanto instância fundamental a sua universalização – na condução das políticas públicas; o respeito ao pacto federativo, estimulando a descentralização do poder e o impulso ao processo de democratização das políticas sociais no atendimento às necessidades das maiorias. Ela implica partilha e deslocamento de poder (e dos recursos orçamentários), combinando instrumentos de democracia representativa e democracia direta, o que ressalta a importância dos espaços públicos de representação e negociação. Supõe, portanto, politizar a participação, considerando a gestão como arena de interesses que devem ser reconhecidos e negociados. (IAMAMOTO, 2008, p.196)

Destacamos, portanto, que persiste a contradição jurídico-formal da afirmação de direitos e a possibilidade concreta de materializá-los, dada a

agudização das desigualdades produzidas pela relação capital-trabalho, potencializadas pela inserção subordinada do Brasil à (des) ordem globalizada.

2 PARTICULARIDADES DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS NO BRASIL – REFLEXÕES E ANOTAÇÕES SOBRE SUA MATERIALIZAÇÃO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

No início dos anos 1990, o Brasil parecia vislumbrar o início de uma nova época. Depois de um longo período ditatorial, o país tinha formulado uma nova Constituição, como resultado – pelo menos em parte – da pressão e mobilização popular pela redemocratização e para o reconhecimento de direitos, entre os quais, políticos e sociais. Como saldo desse processo (entre outros), destacamos a inclusão das concepções da seguridade social e da doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes no texto constitucional.

Em relação à seguridade social, colocou-se, pelo menos ideal e formalmente, a possibilidade de se desenvolverem políticas sociais garantidoras de direitos de cidadania. No caso das crianças e dos adolescentes, a constituição das políticas direcionadas a esses sujeitos passaria a considerar que são portadores de uma peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e, ainda, que possuem prioridade absoluta na formulação das políticas públicas. Assim sendo, pelo menos legalmente, a garantia de segurança e proteção do indivíduo em geral – e de crianças e adolescentes em particular – deixou de ser um problema apenas individual ou familiar, para se constituir uma responsabilidade estatal, situada na esfera dos direitos.

A intensa mobilização popular em torno da apresentação e discussão de propostas a serem incorporadas no texto constitucional, de certa forma, atrasou a adoção intensiva do receituário neoliberal propalado pelo Consenso de Washington²², decorrente das transformações societárias emergentes, desde a década de 1970, as quais “introduzem novas mediações históricas na gênese e expressões da questão social, assim como nas formas até então vigentes de seu enfrentamento” (IAMAMOTO, 1998, p.112).

²² As recomendações deste programa incluem a redução do tamanho do Estado e a abertura da economia, austeridade nos gastos públicos, acelerado processo de privatização, desregulamentação financeira, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, reestruturação das políticas sociais, estabilidade monetária, forte disciplina orçamentária, reestruturação de uma taxa *natural* de desemprego, reforma fiscal, incidindo, assim, diretamente sobre os direitos sociais.

Mas, o cenário que vinha se desenhando desde o fim dos anos 1980 no Brasil era desfavorável à manutenção dessa resistência, pois espriavam-se novos padrões produtivos que incidiram negativamente sobre a identidade da classe trabalhadora. Além disso, houve a adoção intensiva de ideias e práticas neoliberais pelo Estado brasileiro, o que se deu com mais força a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso. Tais questões repercutiram no incipiente sistema de proteção social, com consequências nefastas para o conjunto dos trabalhadores brasileiros, e com rebatimentos sobre as crianças, os adolescentes e os jovens pobres.

2.1 Repercussões da contrarreforma do Estado na efetivação dos direitos de crianças, adolescentes e jovens

O primeiro governo democraticamente eleito após o fim da ditadura lançou as bases, e o seguinte as fortaleceu, para a adoção intensiva do receituário neoliberal, o que determinou a desconstituição do incipiente Estado de Bem-Estar Social idealizado no curso da redemocratização da sociedade brasileira. Assim, com a adoção de preceitos neoliberais, podemos afirmar que o Estado brasileiro conservou sua essência – a de ser “fiador dos direitos do capital” (CARVALHO, 2011, p. 14). Do ponto de vista político, a soberania do Brasil – assim como a de outros Estados Nações –, de forma mais intensa e acintosa, subsumiu-se às grandes instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Esta sucumbência redundou em processos de contrarreforma de Estado.

Embora justificadas como estratégia de aumento de eficácia e eficiência estatal, essas reformas constituíram-se, na verdade, como instrumentos de adaptabilidade dos países à grande volatilidade do capital rentista e financeiro e às novas requisições da reestruturação produtiva, esta calcada num padrão de acumulação flexível e no combate ideológico e prático à classe trabalhadora (dado, por exemplo, pela disseminação da ideia do fim da centralidade do trabalho).

A combinação desses elementos teve como substrato fundamental a desestruturação do Estado, a desregulamentação e a perda de direitos já

conquistados, a negação do reconhecimento de novos direitos e o enfraquecimento da capacidade mobilizadora da classe trabalhadora para reivindicá-los.

Essas transformações e suas consequências não foram homogêneas, ocorrendo de forma peculiar, a depender das configurações específicas de cada país ou de regiões de uma mesma Nação. Nesse sentido, Behring (2008) compreende que os processos aos quais nos referimos acima não se configuraram no Brasil como reatualização da modernização conservadora, historicamente desenvolvida no país por suas elites; antes, o que houve se caracteriza como uma contrarreforma, sintetizada como “um profundo retrocesso social, em benefício de poucos” (BEHRING, 2008, p.22).

Ressaltamos que mesmo depois da eleição de presidentes “de esquerda”, a direção social adotada pelo Estado brasileiro continuou privilegiando a implementação do projeto político do grande capital transnacional em detrimento dos direitos, dos interesses e das aspirações dos trabalhadores, como detalharemos no Capítulo III.

No Brasil contemporâneo, e em outros países onde houve a eleição de governos nacionais de centro-esquerda, a partir dos anos 2000, isso ocorre sob uma suposta nova roupagem, dita **neodesenvolvimentista**, a qual defende e propaga o “ideário da articulação do crescimento e combate à pobreza **sem ruptura da ordem**” (MOTA, 2010, p.21) (grifo da autora). Esta metamorfose corrobora o pensamento de Netto (1998), para quem “o capitalismo nunca esteve tão organizado quanto atualmente, com uma insuspeitada capacidade de se refuncionalizar e de responder rapidamente a novas demandas” (p.31).

Nesse sentido, é relevante destacar que a sociabilidade capitalista do século XXI baseia-se num movimento geral de reestruturação, amparado na articulação da esfera produtiva, da circulação, sócio-política e institucional, determinando ao capitalismo contemporâneo uma configuração em que se intensifica a negação de direitos. Desse modo, a afirmação e a defesa de defesa dos direitos deve ser, necessariamente, uma luta anticapitalista.

É importante considerar que a democracia formal não barrou a violação dos direitos humanos no país. Ao contrário, sob a chancela da ação democrática, observamos a ampliação dessas violações e parte significativa delas se materializa pelo não cumprimento ou pelo atendimento incompleto, seletivo e restrito dos

direitos inscritos na carta constitucional de 1988, o que ocorre de forma mais intensa com determinados sujeitos, entre os quais, adolescentes e jovens ameaçados de morte, sujeitos da pesquisa em apresentação. Esta condição, engendrada pela lógica de construção e reconstrução do capitalismo brasileiro, é substrato das desigualdades históricas, atualizando-as.

O caminho trilhado pelo Estado brasileiro diante do retorno da ortodoxia liberal determinou para grande parte de crianças, adolescentes e jovens brasileiros, uma existência caracterizada pela radicalização de desigualdades, que se traduz, entre outros aspectos, na barbarização da vida social e na banalização e criminalização da miséria. Dados do IPEA, registrados em Castro e Aquino (2008), nos permitem considerar que parcela significativa dos jovens brasileiros experencia cotidianamente aquilo que Yazbek (2009) denomina violência da pobreza, cujo conteúdo transcende a questão meramente monetária.

Outras pesquisas, também empreendidas pelo IPEA, cujos resultados estão inscritos em Castro, Aquino e Andrade (2009), destacam que 31,3% dos jovens brasileiros são pobres, uma vez que pertencem a famílias cuja renda per capita é de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo²³.

As situações mencionadas indicam concretamente que o Brasil não atravessou imune às determinações empreendidas pelo capital para sua manutenção desde fins da década de 1980/início dos anos 1990, evidenciando, portanto, que o conteúdo ético-político inscrito na Constituição Federal de 1988 e desdobrado em legislações e políticas sociais específicas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi seriamente abalado.

Como assinala Sales (2007), a situação da infância e adolescência, expressão da questão social e suas principais problemáticas, e de suas famílias, aparecem “para a opinião pública como icebergs, isolados do contexto mais geral em que vivem e sobrevivem milhões de cidadãos privados do acesso a bens de consumo e da distribuição de riquezas” (p.89).

De um modo geral, a intensificação da política neoliberal tem resultado ano a ano, no contingenciamento de recursos voltados à execução de políticas sociais viabilizadoras de direitos. A título de exemplo, em 2006 o valor a ser

²³ Não por acaso, os jovens compõem uma parcela importante de programas federais que têm a *focalização* como marca, como o Programa Bolsa Família.

repassado pelo governo federal para o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) era equivalente a apenas 47% do valor autorizado para 2005, ou seja, sequer alcançou metade do que havia sido destinado para a execução de ações vinculadas à materialização dos direitos de crianças e adolescentes no ano anterior (CFESS, 2008). Essa ação, entre outras, demonstra que recorrentemente o Estado brasileiro tem lançado mão de algumas estratégias para acessar e manipular os recursos do fundo público, não em prol da materialização de políticas sociais universalistas, mas do grande capital.

Segundo Salvador (2010, p. 607),

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional.

Entre as estratégias utilizadas, situam-se os “mecanismos de desvinculação de receitas constitucionais obrigatórias” (AMORIM, 2010, p. 101), a chamada Desvinculação das Receitas da União – DRU. Seu uso iniciou-se ainda nos anos 1990, tendo sido prorrogado até 2011, estendendo-se, portanto, aos governos supostamente alinhados aos interesses dos trabalhadores. Através da DRU, os recursos da seguridade social deixam de ser sociais e passam a ser fiscais, sendo direcionados para a composição do superávit primário utilizado na amortização dos juros da dívida pública.

Sobre essa utilização, Amorim (2010, p. 101) indica que “mais de 20% das receitas seguridade social foram desvinculadas, sendo que no período de 1995 a 2005 as desvinculações de receitas totalizaram R\$ 267 bilhões, dos quais R\$ 107 bilhões estão além do limite legalmente autorizado”. Os números apresentados indicam de forma contundente que o orçamento da seguridade social foi um importante sustentáculo da política econômica, o que comprometeu, em contrapartida, o fortalecimento da proteção social.

Ao retomarmos a discussão específica sobre o comprometimento dos direitos de crianças, adolescentes e jovens – vinculados ao enfraquecimento da proposta de seguridade social inaugurada na Constituição de 1988 –, destacamos que esses sujeitos estão na mira de múltiplas expressões da violência: vivência de rua, maus-tratos produzidos/vivenciados no âmbito doméstico e intrafamiliar e

exploração do trabalho, entre outras. Apesar dessa condição adversa, especialmente em relação aos adolescentes – e também dos jovens –, o olhar da sociedade sobre eles prioriza a relação destes com a violência enquanto vitimizadores.

A escassez da cidadania para esse público também se evidencia de forma significativa em propostas que vão de encontro ao preconizado pelo ECA, às demais legislações vinculadas ao Sistema de Garantia de Direitos e ao sistema de justiça da infância e juventude. Do exposto, percebe-se que a simples garantia formal de direitos não é condição suficiente para a efetivação destes e, ainda, que crianças, adolescentes e jovens se inserem em um contexto de violência e ameaças de toda ordem. Assim, no cenário atual diversificam-se e ampliam-se os problemas enfrentados por crianças, adolescentes e jovens, em especial, por aqueles oriundos da classe trabalhadora. No que se refere aos dois últimos grupos, um fato se destaca – a crescente incidência de mortes por causas violentas nas três últimas décadas.

2.2 Violência letal: expressão máxima da violação de direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens

Inúmeras pesquisas sobre a violência no Brasil apontam a ocorrência nada desprezível da letalidade sobre os adolescentes e jovens. Entre estas pesquisas, destacamos o Mapa da Violência e o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA).

O Mapa da Violência é uma pesquisa produzida desde 1998, cujo objetivo é gerar indicadores de abrangência nacional sobre o tema da violência letal e da criminalidade. Os Mapas da Violência vêm produzindo uma série periódica de estudos que possibilitam ponderar a situação e a evolução da mortalidade violenta nos diversos locais do Brasil (WAISELFISZ, 2008).

O conjunto de mapas produzido indica que em 1996, a taxa de homicídios juvenis era de 42,4 em 100 mil e atualmente é de 53,4 vítimas (WAISELFISZ, 2013a). Em outro estudo, Waiselfisz (2011), destacou que em 1980, a taxa de

homicídios de jovens correspondia a 30 assassinatos a cada 100 mil jovens e que atualmente esta taxa é de 50, alcançando, em alguns estados, a relação de 100 homicídios para cada grupo de 100 mil jovens. Essas pesquisas, atualizadas anualmente, demonstram que:

Os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 24 anos no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/DATASUS do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 52.198 mortos por homicídios em 2011 no Brasil eram jovens (27.471, equivalente a 52,63%), dos quais 71,44% negros (pretos e pardos) e 93,03% do sexo masculino. Por essa razão, os homicídios de jovens representam uma questão nacional de saúde pública, **além de grave violação aos direitos humanos**, refletindo-se no sofrimento silencioso e insuperável de milhares de mães, pais, irmãos e comunidades (WAISELFISZ, 2013a)²⁴.

Por sua vez, o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) é um produto do Programa de Redução da Violência Letal (PRVL). Segundo Melo e Cano (2012), este programa, criado em 2007, tem como objetivo calcular, para cada grupo de mil pessoas com idade de 12 anos, o número de adolescentes com essa idade inicial que serão vítimas de homicídio antes de completarem 18 anos. De acordo com o último IHA publicado, caso não sejam alteradas as causas dos assassinatos de adolescentes, aproximadamente 36.735 adolescentes serão vítimas de homicídio até 2016 no Brasil.

De acordo com o Mapa da Violência 2013 (WAISELFISZ, 2013a), no período de 2009 a 2011 foram assassinados no Brasil 55.690 pessoas com idades entre 15 a 24 anos, sendo 40% destas na região nordeste. Ainda de acordo com essa pesquisa, no aludido período, no estado de Pernambuco foram registradas 10.863 mortes nesta faixa etária, sendo 3.954 em 2009, 3.445 em 2010 e 3.464 em 2011. Recife é historicamente o município pernambucano onde mais foram mortos adolescentes e jovens no período de 2006 a 2011 (WAISELFISZ, 2011; WAISELFISZ, 2013a). Mas, estes índices vêm diminuindo. Se no período de 2006 a 2008 Recife era a 6ª cidade mais violenta para esse público, em 2011 passou a ocupar a 41ª posição. Entre as capitais, saiu da 2ª para a 5ª colocação. Waiselfisz (2013b) ressalta que no período de 2000 a 2010, Pernambuco foi o único estado da região nordeste a registrar queda nas taxas de homicídio, considerando o total de

²⁴ Grifo nosso.

mortes na população geral. Desse modo, conforme esta pesquisa, o decréscimo negativo foi de 27,8%. Silveira Neto et al. (2013) ressaltam

Que tal melhoria do referido estado se dê num quadro de piora quase generalizada na situação da região Nordeste do país, é digno de nota e merecedor de atenção quando se procura compreender os condicionantes das taxa de homicídio no Brasil e elaborar políticas que visem sua redução (p. 3).

Esses mesmos autores atribuem a redução de homicídios em Pernambuco à implantação do Programa Pacto pela Vida (PPV), desenvolvido pelo governo do estado. Segundo notícia publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco em 10/01/2014, desde 2007 (ano em que se iniciou a execução do PPV) diminuiu o número de homicídios no estado. Tal redução em números, ainda de acordo com a imprensa oficial do estado, representa um total de 7.899 mortes evitadas nos últimos seis anos²⁵. Não identificamos estudos que relacionem o PPV à redução da morte de adolescentes e jovens em Pernambuco, embora o estudo de Waiselfisz (2013a) evidencie a diminuição de assassinatos de sujeitos pertencentes a este grupo etário, como já mencionado.

Apesar da redução das mortes, seja na população em geral ou no conjunto de pessoas com idades entre 15 e 24 anos, Pernambuco continua sendo um dos estados brasileiros mais perigosos para os jovens adolescentes de 12 a 18 anos no que se refere à relação destes com a violência, considerando sua situação como vítimas, conforme demonstra o Índice de Homicídios na Adolescência (MELO e CANO, 2013).

Dados desse estudo ainda indicam que nos anos de 2009 e 2010, dentre os 20 municípios brasileiros com população superior a 200 mil habitantes possuidores dos maiores índices de homicídio na adolescência (IHA), três pertenciam a Pernambuco: Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Recife, que ocupavam respectivamente a 12^a, a 16^a e a 19^a posição.

Para entender melhor esse cenário, é necessário tanto que se analise teoricamente a questão da violência quanto sua relação com o conteúdo ideopolítico e a configuração das políticas sociais brasileiras na atualidade, considerando que deveriam corresponder a uma parte significativa do sistema de proteção integral

²⁵ Consideramos importante destacar que as discussões sobre os resultados do PPV têm sido empreendidas e protagonizadas por técnicos, pesquisadores ou outros profissionais que estão direta ou indiretamente vinculados ao referido programa, de modo que não evidenciam, em nossa avaliação, eventuais críticas ao seu funcionamento, seus processos e efeitos.

devida a crianças, adolescentes e jovens. Nos itens seguintes apresentaremos este debate.

2.2.1 Notas explicativas sobre a violência: conexões com o capitalismo e a questão social

Para Vázquez (1978, p.374), a violência é uma prerrogativa essencialmente humana, na medida em que o homem “é o único ser que para manter-se em sua legalidade propriamente humana necessita violar ou violentar constantemente uma legalidade exterior (a da natureza)”. Uma vez que implica necessariamente na transformação de uma matéria, a violência constitui-se como práxis, configurando-se “justamente numa atividade humana que detém, desvia e finalmente altera uma legalidade natural ou social” (VÁZQUEZ, 1978, p.374).

A violência é comumente referenciada como um fenômeno característico do tempo presente. Em sua expressão latina, traduz-se como “força que se usa contra o direito e a lei”, conforme aponta Misse (2006, p.ix). Ainda de acordo com este autor, “o emprego retórico da palavra passou a lhe conferir significados cada vez mais largos: a violência dos ventos, a violência das paixões, a violência da expressão” (p.ix), o que sinaliza a amplitude do tema. Mas, a discussão sobre a violência não se restringe aos circuitos acadêmicos, sendo igualmente calorosos os debates originados na esfera do senso comum.

Restringindo-nos ao foco dessa pesquisa, destacamos que as compreensões irradiadas a partir do senso comum recorrentemente relacionam a violência no contexto brasileiro atual aos adolescentes e jovens²⁶, em especial, pretos e pobres, entendimento que conjuga preconceitos de classe, raça e idade. Com substrato desse entendimento, esses sujeitos são socialmente encarados como indesejáveis e perigosos, restando-lhes o que Sales denomina de (in) visibilidade perversa (2007, p.63-84), artifício que lhes impõe uma cidadania escassa e lhes nega direitos. Ainda a partir do âmbito do senso comum, forjou-se e

²⁶ Segundo dados do UNICEF, dos 21 milhões de adolescentes que vivem no Brasil, apenas 0,013% cometeram atos contra a vida. Informação disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/media_29163.htm> Acesso em 20 Abr. 2015.

propagou-se a ideia de que após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes passaram a ter direitos demais e deveres de menos, o que os leva a não respeitar a autoridade – inclusive a familiar – e a fazer o que querem, uma vez que não podem ser responsabilizados por seus atos.

Tais entendimentos se afinam com as tentativas de redução da maioria penal, proposta que encontrou novo alento com a eleição em 2014 do Congresso Nacional, mais conservador e mais denegatório de direitos constituído após a redemocratização do país. Destacamos nesse cenário a aprovação, pela Câmara dos Deputados, da proposta de redução da maioria penal de 18 para 16 anos para alguns crimes, categorizados como hediondos. Caso esta posição se confirme, após o trâmite legislativo exigido, poderá ter como uma de suas consequências a ampliação do encarceramento daqueles sujeitos a quem nos referimos logo acima – jovens pretos e pobres – e, ainda, o aprofundamento da precarização das políticas sociais voltadas à população infantoadolescente, situação que indica, de forma inequívoca, a retração do Estado em relação a este público.

Esta decisão política materializa, portanto, ideias nascidas do senso comum, apropriadas e repetidas por parcela significativa da população brasileira – ou pelo menos propagadas pela grande mídia e pelos institutos de pesquisa – como sendo uma verdade inelutável²⁷. Nesse sentido, ressaltamos que pesquisas realizadas entre 2003 e 2015 indicam que entre 75% e 90% da população brasileira são favoráveis à redução da maioria penal. Aqueles que manifestam posição contrária, menos de 10%, são frequente e pejorativamente chamados de “o pessoal dos direitos humanos”, sendo apontados como “defensores de bandidos”.

Ao retomar o debate sobre a violência, destacamos que Chesnais (apud MINAYO, 2003), no que se refere às concepções de violência que perpassam o campo do senso comum, identificou três definições que englobam aspectos relativos à dimensão individual e à coletiva deste conceito:

No centro de tudo, a ‘violência física’, que atinge diretamente a integridade corporal e que pode ser traduzida nos homicídios, agressões, violações, roubos à mão armada; a ‘violência econômica’, que consiste no desrespeito e apropriação, contra a vontade dos donos ou de forma agressiva, de algo

²⁷ Um retrato de como os brasileiros veem a redução da maioria penal, feito por institutos de pesquisa, pode ser encontrada em <<http://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-87-sao-favor-da-reducao-da-maioridade-penal-15877273>>; em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/reducao-da-maioridade-penal-e-apoiada-por-89-2760.html>>; e em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-que-75-da-populacao-apoia-reducao-da-maioridade-penal,787559>>. Todos os sítios mencionados foram acessados em 10 de maio de 2015.

de sua propriedade e de seus bens. Em terceiro lugar, a 'violência moral e simbólica' é aquela que trata da dominação cultural, ofendendo a dignidade e desrespeitando os direitos dos outros (p.26).

Os sentidos comumente associados à violência situam-na como atributo do *outro*, imputando a este uma qualificação pejorativa e demandando, na maior parte das vezes, paradoxalmente, uma ação de repressão e de destruição, material ou simbólica. Nessa perspectiva, a violência pode ser compreendida como o uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, que resulta em situações danosas. As concepções oriundas do senso comum se centram, portanto, na expressão mais imediata e visível da violência, o que fomenta, entre outros processos, sua espetacularização pela mídia.

Refletir sobre a violência exige considerar como esta categoria é um tema presente na agenda da mídia, instância que contribui para a produção e disseminação de sentidos e, conseqüentemente, de modos diferenciados de apreensão do tema, o que, no limite, incide sobre as possibilidades de seu enfrentamento. Nessa perspectiva, destaca-se o modo como é tematizada não apenas a violência, mas como esta é associada à juventude, pobre e negra, especialmente.

Nesses termos, a apreensão da violência se restringe aos crimes e aos agentes que os praticam, produzindo uma sensação de permanente insegurança e perigo, identificada com determinados sujeitos, os quais devem ser combatidos a qualquer custo. Desse modo, é possível compreender porque certas manifestações da violência e seus respectivos autores adquirem uma relevância específica nos contextos do judiciário e da segurança pública. Dadas essas manifestações – que são tomadas como fenômenos autoexplicativos e que parecem florescer espontaneamente –, a “sociedade” exige, em torno de algumas delas, a adoção de medidas gravosas, em consonância com a visibilidade que adquirem, o local onde ocorrem e contra quem foram praticadas. Tal lógica parece sustentar a prática dos chamados autos de resistência (mortes em confronto com a polícia) e, ao mesmo tempo, afastar a reflexão sobre os determinantes históricos e de classe da violência, cuja desconsideração produz indignações seletivas, a depender de quem tenha sofrido ou praticado uma ação dita violenta.

As ideias fabricadas no contexto do senso comum escamoteiam, assim, as determinações e os diversos usos da violência na contemporaneidade, impedindo

que se evidenciem seus nexos e usos nas sociedades capitalistas. Tais entendimentos dificultam, por exemplo, a visibilização da condição de vítimas de adolescentes e jovens no Brasil contemporâneo, situação amplamente demonstrada através das estatísticas expostas no início deste capítulo. Com isso, é compreensível, mas não justificável, que parte das estratégias de enfrentamento da violência se embasem, portanto, não numa concepção ampliada de direitos humanos, mas sim, em ideias afins ao controle sócio-penal de amplos segmentos de adolescentes e jovens brasileiros, ou ainda em entendimentos de que “bandido bom é bandido morto”.

Embora o senso comum seja frequentemente o ponto de partida do debate atual sobre a violência, ressaltamos que este é um dos temas privilegiados da pesquisa acadêmica nas mais diversas áreas, como atestam, entre outros autores, Minayo (2003) e Souza et al. (2003). Segundo esses últimos pesquisadores, a temática adquire importante destaque, especialmente no fim dos anos 1980, quando foram produzidos 86% dos estudos acadêmicos relativos à violência, os quais “tomaram uma direção de crescimento em número, abrangência, inclusão de temáticas e complexidade das abordagens” (p.49).

A tendência de realização de pesquisas sobre a violência se manteve na década seguinte. Sobre a natureza das produções, Minayo (2003) ressalta que nos anos 1990 foi profícua a produção acadêmica sobre violências e acidentes, focando-se os estudos no dimensionamento do problema ao tempo em que houve a secundarização de suas causas. A partir de inventário produzido nessa década – também elaborado por Minayo (2003) –, apontamos as principais tendências da abordagem do tema, por área de pesquisa, nos anos 1990: 1. na saúde pública: nexos entre a historicidade dos fenômenos, o contexto sociocultural e a subjetividade resultante das particularidades biológicas e intrapsíquicas; 2. no campo “psi”: ênfase nas relações entre crimes e saúde mental e entre crimes e religião; 3. na medicina: destaque para a exposição dos danos à saúde decorrentes de ações e condutas consideradas violentas.

Minayo (2003) faz outras tematizações acerca da violência no campo do conhecimento científico, ressaltando que pode ser considerada um caminho para a conquista do poder, sem se confundir com este, de acordo com o pensamento de Hanna Arendt; pode ainda ser apropriada como algo ao mesmo tempo intrínseco e

extrínseco aos indivíduos e grupos, sendo indissociável da condição humana e da própria sociedade, como afirma Jean Marie Domenach; e pode também, na perspectiva freudiana, associar-se à agressividade instintiva do ser humano ou ser compreendida como meio de resolução de conflitos. Com base no parâmetro biológico, psicológico e social, Minayo (2003, p. 36) enquadra a violência sob outras perspectivas:

- (1) De um lado, estão os que sustentam a ideia de violência como resultante de necessidades biológicas, e nos textos revistos da década de 1990, essa visão aparece apenas como resquício, tendo alguns adeptos no campo da medicina [...];
- (2) De outro lado, há também autores que explicam a violência a partir do arbítrio dos sujeitos, como se os resultados socialmente visíveis dependessem da soma dos comportamentos individuais, ou se a violência fosse resultante de doença mental ou estivesse vinculada a determinadas concepções religiosas [...];
- (3) Em terceiro lugar, existem pessoas que tratam o âmbito social como o espaço dominante da violência, onde tomam corpo e se transformam os fatores biológicos e emocionais [...].

Consideramos que entre as expressões da questão social na contemporaneidade, aquelas vinculadas à violência têm crescentemente requisitado a intervenção profissional e qualificada de assistentes sociais, e assim também no âmbito do Serviço Social têm sido realizados processos de investigação e elaboração teóricos. Um panorama dessas produções foi desenhado por Silva (2008) a partir da análise dos trabalhos apresentados nos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS) e nos Congressos Brasileiros de Serviço Social (CBAS) realizados entre 2000 e 2007.

Silva (2008) identificou os seguintes eixos temáticos relativos à análise da violência no âmbito do Serviço Social: 1. Violência e gênero; 2. Violência, Estado, violação de direitos e questão urbana; 3. Violência doméstica; 4. Violência, juventude, criminalidade e drogadição; 5. Violência e relações familiares; 6. Violência sexual; 7. Violência e instituição; 8. Violência e exercício profissional do assistente social; 9. Violência e idosos; 10. Violência e educação; 11. Violência e religião; 12. Violência estrutural-econômica; 13. Violência e meios de comunicação de massa.

Os dados sistematizados por esse autor sugerem uma predominância nas abordagens que associam a violência às questões de gênero e a conflitos intrafamiliares, mas também mostram a tendência, especialmente a partir de 2006, de uma maior preocupação dos assistentes sociais com as abordagens que relacionam violência, juventude, criminalidade e drogadição.

As indicações aqui sistematizadas sobre a violência indicam que esse fenômeno “pode servir para dramatizar causas e trazê-las à atenção pública” (ARENDRT apud MINAYO, 2003, p.26). Mas, ressaltamos que o modo como a violência é evidenciada e, principalmente, como suas causas e repercussões são explanadas, justificadas e enfrentadas pode se desdobrar em ações de negação e violação de direitos, a depender das concepções teórico-metodológicas e ético-políticas utilizadas para subsidiar estratégias de análise e intervenção, especialmente no âmbito da agenda pública.

De acordo com a concepção teórico-metodológica em que se funda esta pesquisa, a violência é tomada como um complexo social que se materializa a partir de determinadas condições sócio-históricas e econômicas, configurando-se – mas não como mera parte – como um dos complexos que compõe a sociedade burguesa. Nesse sentido, é necessário “reconstruí-la como elemento que se repete e se particulariza – não mecanicamente – sob condições históricas, marcadas pela crise do capital e de suas contraditórias iniciativas de reprodução em escala ampliada” (SILVA, 2008, p.270).

Marx, em *O Capital*, indica os diferentes métodos para a constituição da acumulação primitiva e ressalta que todos eles

Utilizaram o poder do Estado, a violência concentrada e organizada da sociedade, para ativar artificialmente o processo de transformação do modo feudal de produção em capitalista e para abreviar a transição. [Nessa perspectiva] A violência é a parteira de toda velha sociedade que está prenhe de uma nova. Ela mesma é uma potência econômica (MARX, 2013, p.821).

No campo marxista, a temática foi aprofundada por Engels (s. d.), que elaborou uma Teoria da Violência, a partir da contestação das teses de Eugen Dühring, intelectual vinculado à socialdemocracia alemã. Enquanto este autor afirma a violência política como um “fato primitivo” (MORFINO, 2008, p. 29) a partir do que se impõe o poder e a supremacia sobre pessoas e Estados, Engels demonstra o primado da economia sobre a violência. Nessa perspectiva, ressalta que:

A violência não é um mero ato de vontade; pressupondo pelo contrário, condições prévias bastante reais para o seu exercício, a saber, instrumentos, entre os quais, o mais perfeito esmaga o mais imperfeito. Estes instrumentos, que não brotam do solo por si sós, tiveram que ser produzidos, o que equivale a dizer que o produtor dos mais perfeitos instrumentos de violência, que são as armas, triunfa sobre o produtor dos mais imperfeitos. Daí temos que reconhecer, em resumo, que a vitória da violência se reduz à produção de armas e que esta, por sua vez, se reduz à produção em geral, e, portanto, ao ‘poderio econômico’, à ‘situação

econômica', aos meios materiais colocados à disposição da vontade de violência (ENGELS, s. d., p.86).

Assim, a violência não existe por si mesma nem se configura como maldade absoluta, mas é um instrumento que depende das condições materiais, ou seja, do desenvolvimento das forças produtivas, num dado momento histórico. Nesse sentido, Engels (s. d., p.86) afirma que “a introdução da pólvora e das armas de fogo não foi precisamente um ato de violência, mas um progresso industrial, e, portanto, um progresso econômico”. Na esteira desse pensamento, o autor desmitifica a produção da riqueza como processo decorrente da violência. Desse modo, é falaciosa a argumentação que explica a constituição da propriedade baseada na força. No máximo, a violência apenas transforma o estado possessório das coisas, mas nunca criará a propriedade privada, pois esta

Nasce com efeito das mudanças verificadas nas condições de produção e de troca, no interesse do desenvolvimento da produção e da intensificação do comércio, respondendo, portanto, a causas econômicas [e não a causas políticas como afirma o Sr. Duhring]. Nesse processo a violência não desempenha nenhum papel (ENGELS, s. d., p.84).

Mas, segundo Morfino (2008, p.30), Engels também destaca que a violência tem um papel revolucionário na história, relacionado ao desenvolvimento econômico. Para Engels (s. d., p. 96), “a violência é um instrumento por meio do qual se faz efetiva a dinâmica social, fazendo saltar aos pedaços as formas políticas fossilizadas e mortas”, daí sua analogia com a imagem da parteira, registrada por Marx em *O Capital*. Nesse sentido, é possível considerar que:

A violência em Engels é a astúcia do econômico que destrói o poder político quando este se opõe ao desenvolvimento das forças produtivas, forma de destruição cujo paradigma é dado pela revolução francesa. A revolução comunista, repetindo e radicalizando o movimento da revolução francesa, produzirá “o salto da humanidade do reino da necessidade para o reino da liberdade” (MORFINO, 2008, p.31).

As reflexões de Engels nos permitem considerar, pois, que a violência se expressa de formas diferenciadas, as quais são determinadas pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas. Apesar disso, também é possível apreendê-la como um complexo social através do qual se manifesta a correlação de forças políticas. Ianni (2002, p.9) ressalta que as forças sociais, assim como a sociabilidade forjada a partir do capitalismo – entendido por ele como processo

civilizatório –, são perpassadas por distintas formas, técnicas e práticas de violência que se constroem e se renovam no processo histórico.

Desse modo, reafirma-se a necessidade de compreender a realidade como totalidade, uma vez que o fenômeno da violação dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens em geral – e da violência letal perpetrada contra os dois últimos grupos etários mencionados, em particular – não são fenômenos que se produzem por si mesmos, mas que são mediatizados pelos determinantes sociais, políticos, culturais e econômicos que lhes dão concretude na dinâmica social do cotidiano e que fornecem as bases para o seu enfrentamento através de intervenções do Estado e de seus agentes.

Nessa perspectiva, na transição do século XX para o XXI, as sociedades – tomadas como Estados Nacionais ou como sociedade globalizada em formação – “tornaram-se um vasto cenário de violência”, conforme assinala Ianni (2002, p.7). Assim, no interior daquilo que Netto (2012) nomeia de tardo-capitalismo (p.417), a violência assume feições peculiares que produzem a barbárie atual, a partir das estratégias de recomposição do ciclo do capital, processo em curso desde o final dos anos 1970. Nesse sentido, ainda com base em Ianni (2002), destacamos que a violência “é um componente constitutivo da fábrica da sociedade nos tempos modernos” (p.15), em sintonia, portanto, com o conceito de destruição criativa, associado ao capitalismo.

Esse conceito – desenvolvido pelo economista Joseph Schumpeter (SILVA, 2014) e apropriado por autores como Ianni (2002) e Harvey (2007) – revela a capacidade insuspeita do capitalismo de se reinventar e de se expandir a partir da destruição incessante de uma estrutura que em algum momento passa a ser considerada velha e, em complementação, é substituída por uma nova. Esse processo permanente se coloca, pois, como uma estratégia para a reprodução ampliada do capital e tem como substrato, entre outros, a obsolescência.

Netto (2012) destaca que além da obsolescência – programada, e não fruto do mero acaso –, a fungibilidade e a imediatividade reificante também se constituem características específicas da mercadoria no tardo-capitalismo (p.419). Embora estas qualidades se refiram a coisas – ou melhor, à mercadoria –, no âmbito da sociedade capitalista contemporânea, não se restringem ao campo dos objetos e das coisas, pois, na busca do lucro, da ampliação da mais-valia e,

conseqüentemente, da materialização da lei geral da acumulação capitalista, as pessoas também são incorporadas à lógica da destruição criadora ou criativa do capital, o que nos permite requalificá-la como verdadeiro processo de destruição. Esses desdobramentos revelam, portanto,

Que o processo de destruição criativa tende a ser criativo para os detentores do poder político-econômico, com repercussões muito diferenciadas e desiguais nos outros setores da sociedade, compreendendo classes sociais, grupos sociais, nações “centrais”, “mercados emergentes”. (...) O desemprego e o subemprego, ou desemprego disfarçado, têm sido algo inerente e essencial à dinâmica do capitalismo (IANNI, 2002, p.22).

Se por um lado a destruição criativa do capitalismo revela o inegável e inexorável avanço científico humano, por outro traduz-se em um significativo crescimento da desigualdade social.

A destruição criativa engendrada pelo capitalismo contemporâneo incide significativamente sobre os trabalhadores, dada a ofensiva ao trabalho contratado e regulamentado, substituído por trabalho informal e precarizado, manifesto na contemporaneidade sob distintas formas – desde o trabalho terceirizado até as estratégias de auto emprego (como o empreendedorismo) e de trabalho voluntário, estas últimas, fomentadas e apropriadas inclusive em instituições públicas²⁸.

Para além da vulnerabilização do trabalho, a destruição criativa, ao promover ganhos tecnológicos que fazem aumentar a produtividade – e logo a mais-valia – através do incremento do trabalho morto incorporado nas máquinas, nos equipamentos e nas tecnologias, torna os trabalhadores desnecessários²⁹. Essa desnecessidade pode implicar em desemprego de longa duração, ou mesmo na inacessibilidade permanente ao mercado, atualizando, assim, a composição da superpopulação relativa de trabalhadores.

²⁸ Em 2011 o Tribunal de Justiça de Pernambuco fez seleção para o Programa de Voluntários da instituição, visando ao recrutamento de Assistentes do Serviço Voluntário, Conciliadores, Mediadores, Juizes Leigos, Assistentes Sociais e Psicólogos. Uma vez selecionados, estes voluntários deveriam cumprir uma carga horária de 25h semanais. Uma das justificativas para esta seleção, segundo o próprio TJPE, referia-se às limitações de ordem financeira e orçamentária para a criação e o provimento de cargos públicos, sobretudo em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Outras informações a respeito dessa estratégia de precarização do trabalho no âmbito do serviço público podem ser encontradas em <<http://www.tjpe.jus.br/documents/88944/92317/RESOLUCAO191-2012.pdf/ec8a4126-fcf2-46ea-b760-e2e1746c2a95>>. Acesso em 10 Jun. 2015.

²⁹ Antunes (2011) refere-se a esta situação como liofilização organizacional, processo pelo qual o trabalho vivo é eliminado e substituído pelo trabalho morto, incorporado ao maquinário técnico-informacional. Ainda de acordo com Antunes (2011), a empresa liofilizada demanda um novo trabalhador, denominado de colaborador.

Segundo Marx, a superpopulação relativa é intrínseca ao capitalismo, configurando-se de acordo com as determinações econômicas, políticas e sócio-históricas peculiares a cada estágio de desenvolvimento deste modo de produção. Sua existência e manutenção – ainda que mediadas pelas determinações citadas – decorrem da lei geral de acumulação capitalista, qual seja, a pobreza dos trabalhadores é gestada proporcionalmente ao enriquecimento dos capitalistas³⁰. E estas consequências opostas – mas vinculadas a um mesmo processo de dominação-exploração – são viabilizadas, entre outros aspectos, pela não incorporação de parcelas cada vez mais significativas de trabalhadores nos processos produtivos.

A superpopulação relativa é produzida pelo próprio movimento histórico do capital, sendo maior ou menor de acordo com a dinâmica da acumulação em um dado período. Na constituição e manutenção da superpopulação relativa, constatamos a natureza violenta e destruidora – mas, inegável – do capitalismo. Assim como os trabalhadores, através de seu trabalho, gestam pobreza para si e, na mesma proporção, criam riqueza para os capitalistas, produzem-se como população supérflua. Não se trata aqui de inculpar os trabalhadores ou de tomar a superpopulação relativa como um *fenômeno natural*, mas de compreendê-la como a materialização de vários elementos, os quais podem se combinar, ampliando, assim, os processos de superexploração e de negação de direitos a que aqueles sujeitos estão submetidos, especialmente na contemporaneidade.

Entre estes, citamos: 1) a renovação constante e a manutenção do exército industrial de reserva, como elemento permanente e fundante do próprio capitalismo³¹; 2) articulado a esse primeiro aspecto, a depreciação monetária dos salários, em função da hiper-oferta da mercadoria força de trabalho; 3) intensificação da exploração dos trabalhadores, escamoteada muitas vezes pelo uso de “novas formas de trabalho”, alardeadas como mecanismos que podem proteger e promover a autonomia/liberdade do trabalhador, mas que, na verdade, se configuram como formas arcaicas de organização da produção (nas quais se incluem o trabalho por

³⁰ “O trabalhador torna-se tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador torna-se uma mercadoria mais barata quanto maior número de bens produz. Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens” (MARX apud MARANHÃO, 2010, p.99).

³¹ A superpopulação relativa é condição fundamental de existência do próprio capital, constituindo-se como “alavanca da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, condição de existência do modo de produção capitalista” (MARX apud ORTIZ, 2005, p.4).

peça, a domicílio, temporário, etc.) e mais que isso, negam direitos historicamente conquistados; 4) aumento da extensão e da eficácia dos meios de produção, proporcionadas pelo avanço tecnológico; 5) desmobilização política da classe trabalhadora, em função da necessidade de prover o necessário – ou possível – para o imediato, o que significa que a resistência e a rebeldia dos trabalhadores se esvai ou é dominada em proveito dos próprios capitalistas.

Consideramos que a confluência desses fatores e

O trabalho excessivo da parte empregada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de seu exército de reserva, enquanto inversamente a forte pressão que este exerce sobre aquela, através da concorrência, compele-a ao trabalho excessivo e a sujeitar-se às exigências do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do trabalho excessivo de outra parte, torna-se fonte de enriquecimento individual dos capitalistas e acelera ao mesmo tempo, a produção do exército industrial de reserva numa escala correspondente ao progresso da acumulação social (MARX, 1994, p.739).

A intensificação do processo de destruição criativa não se restringe, portanto, somente às coisas, mas alcança igualmente as pessoas, submetendo-as à “violência com a qual a fábrica da sociedade produz a pobreza, a miséria e a fome”, como destaca Ianni (2002, p.25). Ainda de acordo com este autor, considerando o modo pelo qual se constitui a propriedade privada na sociedade burguesa e as estratégias utilizadas pelo capitalismo para se manter – como por exemplo, as ações vinculadas à destruição criadora, como tematizadas aqui –, a violência institucionalizada mostra-se como uma “poderosa força produtiva” (IANNI, 2002, p.26), embora não apareça assim em sua aparência mais imediata. Como já vimos discutindo ao longo desse capítulo, a violência é costumeiramente evidenciada como mero conflito, luta, dominação, posse e prática de crimes e, por outro lado, seus nexos com as condições estruturais do capitalismo contemporâneo e com a produção da questão social não se manifestam tão explicitamente. Do exposto, podemos considerar que a violência

[...] No pensamento marxista confunde-se com a natureza mesma da dinâmica social: a luta de classes. Consequentemente, só seria possível detê-la ou submetê-la a um controle efetivamente justo quando fossem extintas as classes e os conflitos que desencadeiam (SOARES; CARNEIRO apud FRANÇA, 2009, p.3).

Desse modo, é necessário problematizar o papel desempenhado pelo Estado, através da materialização de políticas públicas, no contexto em que se

forjam as mediações entre a violência e os processos de produção e reprodução da vida social.

2.3 Interfaces entre Estado, violência e políticas públicas

A ocorrência de mortes violentas de adolescentes e jovens evidencia uma significativa demanda por proteção para este grupo etário, que se materializa através do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) uma estratégia de materialização. Mas, como afirma Mota (2000, p.25), identificar demandas não significa realizar o desvendamento imediato das necessidades que as determinam.

Se as demandas são, portanto, mera aparência das necessidades, conforme afirma Heller (1986), é imperativo apreender a essência dos fenômenos que determinam a necessidade de proteção de adolescentes e jovens ameaçados de morte e ainda das respostas forjadas para a efetivação de estratégias protetivas. Isto exige que pensemos a respeito da proteção sob uma perspectiva ampliada que ultrapasse, portanto, suas expressões imediatas.

Di Giovanni (2008), Mauriel (2008) e Tejasdas (2012), entre outros autores, ressaltam que a proteção é intrínseca aos grupos sociais que existiram ao longo da história, colocando-se, portanto, como uma necessidade humana. Nessa perspectiva, a proteção social se origina “na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade”, moldando-se de acordo com as determinações e mediações existentes em cada tempo histórico, conforme ressaltam Viana e Levcovitz (2005, p.17).

Argumentamos contrariamente a qualquer ideia que possa ser equivocadamente associada à mera visão evolutiva das diversas estratégias de proteção engendradas ao longo do tempo. Destacamos, em contrapartida, que desde fins do século XIX, a proteção social está diretamente vinculada à emergência da questão social e sua efetivação depende, portanto, dos resultados do permanente embate entre capital e trabalho, considerando o alcance da intervenção estatal neste processo. Nessa perspectiva, os países constroem sistemas mais ou menos abrangentes para proteger os seus nacionais, o que fazem através de políticas sociais.

De acordo com Mauriel (2008, p.63), o moderno paradigma de proteção social está consubstanciado no *Welfare State*, o qual se caracteriza pela oferta estatal de serviços sociais universais, como saúde, educação, previdência social e assistência social. Do ponto de vista temporal e geográfico, o *Welfare State* foi inaugurado no segundo pós-guerra, desenvolvendo-se nos países capitalistas da Europa Central. Mas, Pereira (2008a) ressalta que, para riscos similares, os países ofertam modelos distintos de proteção.

No Brasil a assunção do Estado como protagonista da proteção social, pelo menos do ponto de vista jurídico-legal, deu-se apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. O tempo histórico dessa construção coincide, todavia, com a emergência das manifestações mais agudas das contradições do capitalismo, as quais dificultaram a efetivação de direitos conquistados e o reconhecimento de outros.

Assim, a institucionalidade protetiva inscrita na Constituição Federal de 1988 foi seriamente comprometida pelas determinações econômicas e políticas decorrentes dos processos de reestruturação produtiva, da mundialização e do neoliberalismo. Esse posicionamento produziu efeitos perversos sobre a totalidade da sociedade brasileira e está em sintonia com medidas e decisões político-institucionais tomadas no contexto internacional e impostas (velada ou explicitamente) pelos chamados países desenvolvidos aos demais.

A processualidade histórica que forjou o enfraquecimento das concepções e práticas afins ao Estado de Bem-Estar – seja nos países em que se materializaram esquemas de proteção social (de maior ou menor alcance), seja no Brasil, onde a ideia de proteção a ser provida prioritariamente pelo ente estatal ainda era (e é) incipiente – também lançou as bases para a constituição do chamado Estado Penal. Com isso, o trato das sequelas da questão social se desloca da oferta de serviços sociais – via políticas públicas estatais – para o controle das chamadas classes perigosas (reatualizando-as) e para a prevenção repressiva e penal dos “riscos” a elas associadas.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que se erige uma ampla “indústria do controle do crime” (CHRISTIE apud BATISTA, 2012, p.311), se fortalecem políticas assistencialistas minimalistas. Assim, conforme indica Netto (2012, p.17), “a articulação orgânica de repressão às ‘classes perigosas’ e assistencialização

minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da ‘questão social’ constitui uma das faces contemporâneas mais evidentes da barbárie atual”.

No rastro dessas transformações – ou adequações –, a pobreza é desistoricizada e as expressões da questão social passam a ser abordadas como manifestações do risco social, cujo nível de gravidade está associado à condição de vulnerabilidade dos sujeitos. Mais do que compor um esquema explicativo para a precariedade da condição de vida material de amplos estratos societários, essas ideias se traduzem ética, política e materialmente na execução das estratégias de proteção social estatais, como o PPCAAM, foco dessa pesquisa.

2.3.1 Anotações sobre proteção social

As análises empreendidas nos permitem considerar que é pertinente refletir sobre as mediações entre o conteúdo político-emancipatório e os direitos que deveriam ser viabilizados nos marcos do que se espera de uma ação protetiva calcada não na provisão de mínimos sociais ou no atendimento de situações de emergência, mas sim, no atendimento de necessidades. Consideramos que essa possibilidade deve se realizar através de um amplo sistema de proteção social, cujo sentido,

Supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a direitos sociais (SPOSATI, 2009. p.21).

É vasta a discussão sobre proteção, tomada tanto em seu sentido mais geral, que remete à necessidade humana de segurança, quanto a partir de aspectos teóricos e práticos que a vinculam às políticas sociais historicamente determinadas. Em relação a crianças, adolescentes e jovens, a proteção deve ser integral, conforme preconizam o art. 227 da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Juventude.

No que se refere à compreensão mais ampla da proteção, Castel (1998; 2008) destaca que uma incipiente modalidade protetiva se materializava através de redes de sociabilidade primária formadas por instituições como família, igreja e

comunidade, sendo calcada no pertencimento a uma determinada localidade ou comunidade. Por sua vez, Behring e Boschetti (2010, p.47), refletindo sobre a ideia de solidariedade tradicional de base familiar e/ou comunitária, ressaltam que nas sociedades pré-capitalistas, identificadas por Castel (1998) como os espaços privilegiados de desenvolvimento das *protoformas* de alguma espécie de ação social, o fim almejado não era o da garantia do bem-comum, mas sim, a manutenção da ordem social e o combate à “vagabundagem”. Para tanto, naquelas sociedades estabeleceram-se legislações – com destaque para as *Leis dos Pobres* –, cujo caráter era coercitivo, punitivo e repressivo, distante, portanto de uma vocação essencialmente protetiva.

Desde fins do século XIX, a construção de esquemas de proteção social está diretamente vinculada à emergência da questão social, esta compreendida como:

[...] As expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma relação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social (IAMAMOTO, 1996, p.77).

Desse modo, a entrada da classe trabalhadora no cenário político demandou do Estado um modelo de intervenção diferenciado da caridade/filantropia e da repressão que historicamente lhe foi destinada. O Estado intervencionista está na base da constituição do chamado *Welfare State*³², cuja existência foi decisiva para a constituição de um relacionamento regulado entre Estado – mercado –, trabalhadores, na medida em que, através de políticas sociais, aqueles últimos puderam acessar serviços públicos básicos que lhes permitiam vivenciar, entre outros, direitos à educação, saúde, transporte, moradia, aposentadoria e renda.

Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar Social, “ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social” (PEREIRA, 2008a, p.23), cuja importância se verifica,

³² Ainda em Pereira (2008a) há uma interessante discussão sobre a “controvertida identificação da política social com o Welfare State” e ainda, sobre os elementos que determinam que um Estado seja categorizado como de Bem-Estar Social em detrimento de outros.

entre outros aspectos, através do reconhecimento de que necessidades antes consideradas individuais são na verdade, responsabilidade pública governamental.

É importante ressaltar, no entanto, a inexistência de um modelo único de *Welfare State*, cuja caracterização esteve, no entendimento de Pochmann (2004, p. 4), sujeita a três motivações, as quais determinavam àquele o *quantum* de bem-estar disponibilizado às sociedades em que se desenvolveram. Assim, esse autor identifica: 1) *Motivação de característica pós-liberal*, patrocinadora de ações seletivas e focalizadas direcionadas “aos mais fracos”; 2) *Motivação de natureza mais corporativa*, em que se identifica a vivência da cidadania regulada, ou seja, na qual o reconhecimento de direitos sociais está condicionado à vinculação formal com o mercado (e ainda assim, com diferenciações, a depender da categoria profissional a qual o trabalhador está integrado); 3) *Motivação de natureza socialdemocrata*, focada na distribuição de renda possibilitada pela existência de fundos públicos alimentados com recursos oriundos da tributação progressiva sobre os mais ricos.

Esse esquema retoma o perfil tipológico elaborado por Esping-Andersen (apud ZIMMERMANN e ANDRADE, 2008), para quem a última motivação acima indicada implica em um efeito desmercilizante sobre a proteção social, cuja materialização extrapola a disponibilização de bens e serviços, avançando para o terreno da *justiça social*.

Segundo Pereira (2008b), o aprofundamento da discussão sobre justiça social também é contemporâneo da emergência da questão social e embasa as reflexões sobre a cidadania ampliada, na medida em que demanda que a “política se oriente por parâmetros de distribuição que estejam de acordo com o direito – e não como mérito ou privilégio – dos cidadãos”. Mas, é preciso assinalar as disparidades de entendimento do que é a justiça social, uma vez que compreensões diversas sobre esta categoria determinam modos também distintos de distribuição de benefícios e ônus nas chamadas sociedades democráticas.

Deste modo, entendemos que a assimilação e expansão do conceito de justiça social são tributárias, dentre outros determinantes, do crescente intervencionismo estatal (em decorrência da pressão da classe trabalhadora), na perspectiva de mediar o processo distributivo, o qual foi condição para elevar a proteção social a direito social. Esse movimento, como se sabe, foi a base para a

constituição do Estado de Bem-Estar Social, sendo instrumento de materialização de direitos.

Assim, a justiça social, como fundamento ético-político dos esquemas de proteção social, tem sido atacada desde o recrudescimento das ideias liberais, a partir de meados dos anos 1970, “sendo desacreditada e suplantada por noções que privilegiam o mérito na obtenção do bem-estar individual e a mercantilização das políticas públicas” (PEREIRA, 2008b).

Um exemplo de fundamentação regressiva para a materialização da proteção social é a formulação de John Rawls. Ao conceber sua teoria da justiça, afirma que esta categoria “é a primeira virtude das instituições sociais” (RAWLS, 1997, p.3). Em suas reflexões, defende ainda que a questão chave em relação à justiça é a determinação de um parâmetro distributivo fundado na ética e na responsabilidade. Porém, considera que existem situações *naturais* que fogem à classificação de justas ou injustas.

Nesse contexto, Rawls enquadra, por exemplo, as habilidades inatas e, ainda, o fato de se nascer numa família pobre ou rica. Tais questões são, portanto, inegáveis; o que é justo ou injusto é a intervenção das instituições sobre estas diferenças *naturais*, uma vez que possuem a competência de *zelar pelo bem-comum*. Quando não o fazem, incorrem em omissão de socorro e podem ser rechaçadas pela sociedade, considerando que aquelas diferenças não podem ser determinantes no que se refere ao destino das pessoas, pois isso não seria racional.

A teoria da justiça formulada pelo autor defende a equidade como um princípio, sendo sua operacionalização voltada – ou focalizada – nos *mais desfavorecidos*, de modo que, apesar de suas *diferenças naturais*, possam ser capazes de superá-las e vivenciar a máxima efetivação da justiça social.

Como esta perspectiva de justiça implica necessariamente em intervenção estatal e regulação do mercado, percebemos que a abordagem e a materialização do conceito de justiça social pelo pensamento liberal não se funda na defesa e garantia de direitos; antes, o que se observa é a tentativa de justificar e naturalizar as desigualdades resultantes da relação capital-trabalho.

Assim, a teoria da justiça em análise, embora se declare defensora da ética e do controle institucional sobre as *diferenças naturais*, conforme se explicitou acima, não nega suas raízes, por exemplo, quando se percebe que o preceito ético

está condicionado não pela ideia de atendimento das necessidades humanas, mas pelo que é permitido e determinado pelo movimento do mercado.

Mesmo se apresentando como contraponto à teoria utilitarista, a partir da qual a justiça social depende da maximização da soma do nível de bem-estar dos membros da sociedade, a teoria da justiça forjada por Rawls prioriza o princípio da liberdade (em sua concepção liberal, como não poderia deixar de ser) em detrimento do princípio de equidade, que ele desdobra nos princípios da igualdade e da diferença.

Segundo Pereira (2008b), a conceituação atribuída por aquele teórico ao primeiro princípio assinala que as desigualdades socioeconômicas devem ser organizadas de modo que possam oferecer melhores oportunidades aos mais desfavorecidos. Por sua vez, o princípio da igualdade privilegia a igualdade de oportunidades, ou seja, retoma a concepção liberal de liberdade, em vez de defender a igualdade substantiva. Tais ideias, longe de se esgotarem no âmbito teórico, se traduzem concretamente nas políticas sociais perpassadas pela lógica liberal.

A partir desta lógica, evidenciam-se propostas, como a focalização – apresentada como discriminação positiva – e o universalismo básico³³. Além de guardarem em si noções residualistas de justiça, estas proposições negam a concepção de necessidades humanas como fundamento do sistema de proteção social, o qual passa a se orientar para o atendimento de mínimos sociais, fazendo encolher a cidadania e os direitos sociais.

Se esse retrocesso é verificável nas nações que ao longo de sua história construíram sistemas mais ou menos abrangentes de proteção social (dependendo da concepção de justiça social em que se fundam), nos chamados países em desenvolvimento, foi a regra, não sendo, portanto, decorrente de processos recentes. Nessa perspectiva,

As nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram os avanços na proteção social e trabalhista observada nos poucos países desenvolvidos durante o século XX, nem mesmo quando foram capazes de apresentar taxas elevadas de expansão de suas atividades econômicas.

³³ Segundo Fleury (2010), o universalismo básico é uma proposta do Banco Interamericano de Desenvolvimento que consiste na implementação de medidas de cobertura de um conjunto de prestações sociais universais, de modo a alcançarem a todos que se enquadrem num determinado perfil. Sua execução deve se restringir às margens fiscais de cada país, de acordo ao seu nível de desenvolvimento.

Essa foi precisamente a experiência do Brasil que, por quase cinco décadas no século passado, foi um dos países que mais rápido conseguiram expandir sua economia no mundo, sem obter, todavia, resultados consideráveis no âmbito social (POCHMANN, 2004, p.7).

Desse modo, a rigor, no Brasil nunca se constitui um *Welfare State*, o que não significa o desatendimento total das demandas sociais da classe trabalhadora. Mas, foi a Constituição Federal de 1988 que inaugurou um modelo público-governamental de proteção social – apresentada como seguridade social –, cujo conteúdo ético-político destacava a responsabilidade estatal, não contributiva, para a garantia de direitos humanos e sociais, desvinculando-a do emprego formal (embora uma das políticas constituintes da seguridade, a previdência social, demande contribuição prévia, reatualizando, pois, a lógica do seguro social). Sposati (2009) destaca que a inclusão da proteção social não contributiva no texto constitucional, “nasce do princípio de preservação da vida e, sobretudo, a partir do terceiro fundamento da república brasileira: a dignidade da pessoa humana” (p.37).

Entendemos que embora a proteção deva ser pensada em um aspecto amplo, empírica e politicamente, cada vez mais parece se reduzir à questão da assistência social, ou melhor, à assistencialização da política. Nessa perspectiva, perde-se, inclusive, a possibilidade de concretização do princípio da proteção integral, historicamente associado à defesa e à garantia dos direitos de crianças e adolescente – e também dos jovens, nos termos delimitados na Emenda Constitucional 65.

Nesse sentido, contemporaneamente o sistema protetivo brasileiro, hoje praticamente reduzido à política de assistência social, se volta ao enfrentamento dos riscos e das vulnerabilidades a que estão sujeitos vários indivíduos e grupos. Não se volta, portanto, à defesa de direitos fundamentais vinculados à satisfação das necessidades básicas (PEREIRA, 2000, p.36). A discussão sobre necessidades permite que se avalie o *quantum* de justiça social e equidade que se pode garantir ou promover a partir de sua delimitação não apenas conceitual, mas, sobretudo, política³⁴, uma vez que elas “estão na base da concretização de direitos fundamentais por meio das políticas sociais” (PEREIRA, 2000, p.36). Esta condição

³⁴ Considere-se, por exemplo, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual define, em seu art. 1º, a assistência social como política que provê mínimos sociais. Esta demarcação aponta para uma intervenção estatal que se objetiva pelo reconhecimento de uma proteção mínima, não no sentido de pelo menos, mas de menor possível.

faz que com que o seu conteúdo seja manipulado conforme os interesses daqueles que a tematizam ou dela se utilizam, de acordo com suas orientações e posições políticas.

Acreditamos que essas confusões conceituais não são aleatórias, portanto; são funcionais à execução das políticas sociais, o que condicionará, assim, o conteúdo e a amplitude dos direitos sociais materializados por aquelas políticas. Nesse sentido, com base em Doyal e Gough, Pereira (2000) indica que os equívocos em torno do conceito de necessidades tornam as políticas “inconsistentes, quando não caóticas ou desastradas” (p.38), o que nos permite refletir sobre as ações necessárias e as efetivamente materializadas para garantir a proteção de adolescentes e jovens ameaçados de morte, num contexto de barbarização da vida social em que tais sujeitos são vistos como os produtores da violência, ou no máximo como pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade.

Os tipos de necessidade, partindo do ponto de vista mais geral da concepção marxiana, se dividem conforme se relacionam a bens materiais ou espirituais, cujo conteúdo implícita ou explicitamente se associa um determinado valor. Heller (1986, p.26) chama nossa atenção, contudo, para a existência de outras necessidades, nas quais não se verifica atitude valorativa. Entre estas, a autora aponta a necessidade política, a necessidade de vida social e a necessidade de trabalho.

Nesse sentido, entendemos que também se inclui entre essas necessidades, a de proteção, desde sua configuração mais ampla. Ou seja, para além dos aspectos cobertos, por exemplo, pelos esquemas públicos e privados de proteção social, compreendidos como “formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros, (...) [em decorrência] de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações” (DI GIOVANNI apud BRASIL, 2005a, p.31). Tais questões são importantes a serem consideradas para construção de estratégias de proteção devidas a segmentos sociais, específicos, como as crianças, os adolescentes e os jovens que se constituem como público alvo do PPCAAM, objeto de estudo da pesquisa ora em apresentação.

2.4 *Entre a proteção e a punição: articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais*

No período em que o enfrentamento da crise do capital coincide com o questionamento da ação protetiva estatal, observa-se, no contexto internacional, o deslocamento do trato da questão social do âmbito socioassistencial para o policial-penal, constituindo o que Wacquant (1999) denomina de Estado Penal. Sua origem está nos EUA dos anos 1990 (na gestão de Rudolph Giuliani como prefeito de Nova York), mas suas ideias e práticas têm alcançados outros países, incluindo aqueles que vivenciaram a experiência do Estado de Bem-Estar Social, com destaque para a França.

A “nova” forma de gerir a pobreza proposta pelo Estado Penal tem como características básicas a instauração de políticas de “tolerância zero”, voltadas, essencialmente, ao controle das “classes perigosas” – em que se incluem pobres, jovens e negros. Tais políticas se traduzem, assim, no disciplinamento jurídico-policial, no exercício de um controle punitivo repressor e na ampliação do setor penitenciário.

As políticas de “tolerância zero” têm nos homens jovens, especialmente os negros, seu foco primordial de produção de “prisoneiros instantâneos” (WENDEL e CURTIS, 2002), confirmando, nesse sentido, “que a carne mais barata do mercado é a carne negra”³⁵. Um exemplo dessa situação pode ser encontrado em estudo realizado por Silva e Silva (2010), referente a adolescentes e jovens em conflito com a lei. Segundo aquelas autoras, no Brasil, em 2004, dos 9.555 adolescentes e jovens que estavam cumprindo medida socioeducativa de internação ou estavam em internação provisória³⁶, 90% eram do sexo masculino e, entre os não brancos, 97% eram negros. Quanto aos 1.260 socioeducandos em cumprimento de semiliberdade³⁷, 96,6% eram do sexo masculino, e 62,4% eram pretos ou pardos.

³⁵ *A carne*, música da Elza Soares (composição: Seu Jorge, Marcelo Yuka e Wilson Capellette).

³⁶ Conforme se lê no art. 108 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a internação provisória corresponde à internação anterior à decretação da sentença. Pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias e deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida.

³⁷ Conforme o art. 120 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o regime de semiliberdade pode ser determinado como medida socioeducativa inicial ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial. Nesta

Nesse sentido, é possível constatar que a disseminação de ideias e práticas afetas ao Estado Penal reatualiza o gueto, enquadrando e disciplinando – policial e judicialmente – a mobilidade de grupos populacionais considerados supérfluos do ponto de vista produtivo, cuja simples existência *põe em risco a “manutenção da ordem”*.

O recurso à coerção, característico do Estado Penal, não é, no entanto, aleatório; a flexibilização e a desregulamentação do trabalho, a desterritorialização e a hipermobilidade do capital desestabilizam as sociedades e provocam conflitos – que, no limite, são expressões de demandas sociais não atendidas – a serem enfrentados para a preservação e a garantia da *lei* e da *ordem*. Assim, na perspectiva de Wacquant (1999, p.10):

[...] Desenvolver o Estado penal para responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a (r)estabelecer uma verdadeira ditadura sobre os pobres.

O Estado Penal se configura, pois, como uma maneira de enfrentar o empobrecimento material e subjetivo decorrente das transformações societárias (determinadas, entre outros, pela globalização, pela adoção do receituário neoliberal e, ainda, pela reestruturação produtiva que provoca mudanças no mundo do trabalho), as quais vêm se traduzindo concretamente na focalização, na descentralização, no desfinanciamento das políticas sociais, situações que incidem necessariamente sobre as condições materiais (mas também subjetivas) de ampla parcela dos jovens brasileiros e que atingem suas necessidades protetivas e as respostas dadas a tais demandas.

Ao lado das ações repressivas, também se verificam na atualidade práticas de assistencialização da proteção social – operacionalizada eminentemente pelos programas de transferência de renda – o que enfraquece a constituição de um sistema básico (no sentido de atender necessidades humanas e não ser pautado na lógica do atendimento dos mínimos sociais) de proteção social.

medida socioeducativa são obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade. Ainda segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, a semiliberdade não comporta prazo determinado aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação.

Outra questão que colabora para o enfraquecimento da proteção social é a referência intensiva a conceitos como *vulnerabilidade*, *risco social* e *exclusão social*, como fundamento teórico e, sobretudo, político da elaboração e materialização das políticas sociais. A partir das leituras realizadas, observamos que aqueles conceitos são comumente associados aos sujeitos e às situações que abordamos neste estudo, quais sejam, adolescentes e jovens ameaçados de morte.

Segundo Iamamoto (2010), os conceitos enumerados revelam uma mudança de curso no que se refere à constituição teórico-prática das políticas sociais brasileiras atuais: na prática, negam a universalização dessas políticas e se contrapõem à defesa dos direitos e à radicalização da democracia. Em contrapartida, subsidiam a construção de estratégias estatais no campo social voltadas “à ‘administração ou gestão do risco social’ perante segmentos populacionais em ‘situação de vulnerabilidade’, inflexão esta operada através das reflexões nas políticas de proteção social do Banco Mundial a partir de 2000” (IAMAMOTO, 2010, p. 02). Estas ideias aparecem, claramente, por exemplo, na Política Nacional de Assistência Social, que define, em sua análise situacional, que:

Uma visão social de proteção [...] supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos [os usuários da política], bem como os recursos com que contam para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-lo (BRASIL, 2005a, p. 15).

Ainda segundo a PNAS/2004 (BRASIL, 2005a), o público usuário da assistência é composto por cidadãos e grupos que se encontram em *situações de vulnerabilidade e riscos*³⁸. A combinação de um conjunto de variáveis que incluem infraestrutura, renda familiar, chefia feminina da família, desemprego, escolaridade, trabalho infantil, inserção no sistema formal de ensino, idade e deficiência compõe a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território, sendo definida pela NOB/SUAS 2005 como um dos critérios para a partilha, a priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para cofinanciamento (BRASIL, 2005b, p.135).

³⁸ Esse público inclui famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A invasão da noção de risco no contexto teórico-prático das políticas sociais não é casual; decorre da influência de instituições multilaterais, como o Banco Mundial, e da disseminação do pensamento de autores, como Beck (2010), para quem o risco tornou-se abrangente de tal modo, que a sociedade de classes foi substituída pela sociedade de risco. Essa compreensão escamoteia, pois, o fato de que o risco é produzido, sendo, na verdade, substrato da dinâmica capitalista mundializada. Assim,

A teoria do risco é uma visão laudatória, sob a ótica do capital, dos impasses que acompanham o “sucesso” da expansão capitalista na era da globalização, silenciando a crise de larga duração que atinge a acumulação em escala mundial. Dentre os impasses têm destaque o risco terrorista, o risco ecológico e os riscos das finanças. Eles são fruto de uma insegurança fabricada, resultante de uma destruição criativa da era da sociedade industrial, cujo “sujeito” não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental. (BECK apud IAMAMOTO, 2010, p. 04)

A disseminação da ideia do risco provoca uma insegurança generalizada, a partir da qual se forja a sensação de que todos, independentemente de sua condição de classe, estão sujeitos a múltiplos perigos. Em torno disso, fomenta-se uma solidariedade entre inimigos históricos inconciliáveis, esvaziando, assim, a luta de classes. Nessa perspectiva, entre outras consequências, o mote da proteção social se desloca do âmbito da garantia de direitos para o da gestão do risco e da vulnerabilidade. Esta última vem sendo enfaticamente disseminada, a partir de meados da década de 1990, por organismos como a CEPAL³⁹ (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) como vetor explicativo mais adequado das situações de pobreza e *marginalidade*, em substituição ao conceito *exclusão social*, que passou a ser visto como limitado para explicar aquelas questões.

Em Figueira (2001) encontramos algumas justificativas sobre a pertinência do uso do conceito de vulnerabilidade, o qual tem sido determinante nas correntes ações estatais para a efetivação de sistemas de proteção social, ou

³⁹ Conforme se lê em seu *site* institucional, “a CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável” (<http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>). Conforme lemos em CASTRO e ABRAMOVAY (2002, p.145), esta agência, em junho de 2001, organizou um seminário preparatório para subsidiar a elaboração de documentos, recorrendo ao conceito para debate sobre a situação da América Latina.

melhor, nos termos do que vimos discutindo, de gestão de riscos sociais. Resumidamente, segundo aquele autor, o recurso à vulnerabilidade como fator explicativo de situações de risco é adequado porque ultrapassa o âmbito exclusivamente econômico e monetário e abrange diversas áreas do conhecimento, como a sociologia, a antropologia e a psicologia social. Além disso, não se restringe às adversidades vivenciadas pelas pessoas; antes, este *novo marco* também procura apontar que existem potencialidades – ativos ou capital social – que podem contribuir para o rompimento daquelas situações. Nessa perspectiva, Castro e Abramovay (2002, p. 146) assinalam que,

Ademais, vários autores (...) recorrem, por exemplo, ao conceito de vulnerabilidades sociais para tentar desconstruir sentidos únicos e identificar potencialidades de acionar atores e atrizes para resistir e enfrentar situações socialmente negativas. **Haveria, portanto uma vulnerabilidade positiva, quando se aprende, pelo vivido, a tecer formas de resistências, formas de lidar com os riscos e obstáculos de modo criativo.** O conceito constituinte desse plano de vulnerabilidade (a vulnerabilidade positiva) seria subsidiário dos debates de Bourdieu (2001) sobre capital cultural, social e simbólico, ou seja, o que se adquire por “relações de comunicação”, tomando consciência de violências simbólicas, do que aparece como arbitrário. É quando as vulnerabilidades vividas trazem a semente positiva de “um poder simbólico de subversão”⁴⁰.

Paiva (2006a, p.21), ao analisar criticamente o conceito de exclusão, destaca que seu uso “instala essa indiferenciação que se presta a recobrir as situações concretas da população, sem tornar inteligível seu pertencimento a uma classe social, portanto, a um tempo e espaço históricos portadores de um projeto coletivo libertário”. Pelo exposto logo acima, em relação ao conceito de vulnerabilidade, seu conteúdo político, repete e amplia, pois, os equívocos da exclusão como termo explicativo das múltiplas situações de desigualdades a que está submetida grande parte dos habitantes do planeta, em especial, aqueles que pertencem aos chamados países em desenvolvimento. Ao supor ainda que essas desigualdades se ampliam em grupos específicos, destacamos ser pertinente analisar como os sujeitos dessa pesquisa – adolescentes e jovens ameaçados de morte – são perpassados pelas concepções que buscamos demarcar até aqui.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a relação juventude-violência se consolidou como expressão da questão social, demandando, pois, “suportes da ordem sociopolítica e da imagem social do Estado como mediador de conflitos”

⁴⁰ Grifo nosso.

(IAMAMOTO, 2008, p.170), que se traduzem na constituição de políticas específicas.

Ressaltamos que a inserção dos jovens – incluindo os jovens adolescentes – na agenda pública governamental foi motivada eminentemente pela necessidade de *enfrentamento aos riscos* por eles trazidos/evidenciados, pois, se por um lado, na medida em que aqueles sujeitos – especialmente os pobres e negros – são identificados (e tratados) como integrantes de uma classe perigosa, cuja simples existência é deflagradora de *risco e medo*, por outro, também se encaixam – ou são encaixados – nas classificações correntemente utilizadas como fundamento teórico-conceitual da constituição de esquemas de proteção social. Em nossa avaliação, esta perspectiva se distancia das concepções que reconhecem que adolescentes e jovens (e também as crianças) são titulares de direitos humanos, o que inviabiliza – ou dificulta de forma significativa – a constituição de políticas voltadas a sua proteção, numa perspectiva ampliada.

Outros aspectos sobre a política social brasileira contemporânea, necessários à análise do PPCAAM, serão abordados no Capítulo III.

3 Análise do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)

O direito à vida é um direito humano ratificado por várias declarações e convenções internacionais subscritas pelo Estado brasileiro. Especificamente no que se refere às crianças e aos adolescentes, o artigo 6 da Convenção sobre os Direitos da Criança preconiza que os Estados Partes reconheçam que toda criança tem o direito inerente à vida e que assegurem ao máximo sua sobrevivência e seu desenvolvimento⁴¹.

Em relação à legislação nacional, o direito à vida está resguardado no artigo 5º da vigente Constituição Federal. No texto constitucional referido, esse direito está articulado a outros, entre os quais, a liberdade e a segurança. No artigo 227, o direito à vida (e à satisfação de outras necessidades) é não apenas reafirmado, mas especificado para crianças, adolescentes e jovens (estes últimos incluídos pela EC 65/2010, sobre a qual já nos referimos). Além disso, o texto constitucional responsabiliza a família, a sociedade e o Estado pela materialização desses direitos.

Na legislação infraconstitucional, o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, mais que apenas repetir a previsão constitucional, inscreve o direito à vida e os demais, no âmbito da proteção integral, articulando-o ao princípio da prioridade absoluta, previsto no art. 227 da carta constitucional.

Tantas normatizações podem parecer redundantes ou mesmo supérfluas, pela sua obviedade, uma vez que, como direito fundamental, a garantia e a preservação do direito à vida são pressupostos para o exercício dos demais direitos historicamente construídos e para a luta por direitos a serem ainda reconhecidos e legitimados. Mas, a despeito dessa normatização, de acordo com os dados apresentados e discutidos no Capítulo II, para uma parcela significativa de adolescentes e jovens, a cena brasileira nos últimos 30 anos tem se mostrado particularmente perigosa, dada a alta e persistente taxa de letalidade entre pessoas de 15 a 24 anos de idade, o que tem demandado estratégias para o enfrentamento dessa problemática.

⁴¹ No âmbito das Nações Unidas, todos aqueles sujeitos menores de 18 anos são reconhecidos como crianças.

Assim, neste capítulo, socializamos nossas sínteses provisórias a respeito dos fundamentos ideopolíticos da proteção ofertada pelo PPCAAM como ação público-estatal voltada ao enfrentamento da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens. Para fins de organização dessa exposição, apresentamos o cenário em que o PPCAAM é deflagrado. Apresentamos ainda o funcionamento desse programa, o percurso metodológico que realizamos para a execução da pesquisa, e por fim, os resultados de nosso estudo.

3.1 Cenário em que se desenha e se materializa o PPCAAM

No Capítulo I resgatamos e registramos o caminho percorrido para que se alcançasse o reconhecimento formal-legal de direitos das crianças e dos adolescentes (e posteriormente dos jovens), o que se deu através de um processo de intensa mobilização popular e foi facilitado por requisições de organismos internacionais, como a ONU.

Ainda que se observe um abismo entre os direitos instituídos e a materialização desses direitos ao longo desses quase trinta anos, o arcabouço jurídico-normativo construído é um elemento fundamental para que se exijam os direitos. Nesse sentido, o chamado direito da infância, adolescência e juventude se coloca como um aspecto decisivo para o enfrentamento estatal da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens.

Desde fins dos anos 1980, como discutimos no Capítulo II, se verificam no Brasil altos índices de letalidade adolescente-juvenil motivada por causas externas, situação que pode ser considerada a expressão máxima das violações de direitos de adolescentes e jovens. Os homicídios que vitimam adolescentes e jovens concretizam, portanto, “o anúncio da morte violenta [que] acompanha o cotidiano de suas famílias e antecipam o desfecho de uma trajetória de alta **vulnerabilidade**⁴² e ausência de direitos” (SOARES, 2010, p. 12). Tendo essa situação se tornado uma característica do Brasil contemporâneo, como assinala Willadino (2010), o Estado brasileiro foi impelido a inscrever esse problema na sua agenda pública, o que

⁴² Grifo nosso.

repercutiu na criação de ações específicas para o enfrentamento das “mortes matadas” (WAISELFISZ, 2015, p. 09) de adolescentes e jovens.

Com vistas à garantia do direito à vida, entre as estratégias governamentais empreendidas para o enfrentamento dessa situação de violação de direitos, destaca-se a implementação, em 2003, do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Em publicação elaborada pelo próprio PPCAAM (SOARES, 2010, p. 12), se registra que:

A ideia de um Programa de Proteção específico para crianças e adolescentes surgiu no início dessa década [década de 2000], diante desses alarmantes índices [de violência letal] e da necessidade de prover o atendimento adequado às especificidades de uma parcela da população infanto-adolescente⁴³ que se encontra sob risco de morte. Assim, referenciado nos princípios estabelecidos pelo ECA e pela Convenção dos Direitos da Criança, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM vem, desde 2003, desenvolvendo suas ações, **buscando conjugar a proteção do direito à vida e a garantia dos demais direitos específicos**⁴⁴.

Este programa federal é coordenado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão vinculado à Presidência da República, que ganhou *status* de ministério no primeiro governo Lula da Silva (condição perdida na reforma ministerial realizada pela presidente Dilma Roussef em outubro de 2015).

Avaliamos que, para a compreensão do PPCAAM, não são suficientes a sistematização e a análise de seus mecanismos de funcionamento e de gestão. Sendo uma estratégia oficial do governo brasileiro para o enfrentamento da violência letal contra crianças, adolescentes (e jovens), é importante situá-lo no conjunto das políticas sociais desenvolvidas a partir da gestão de Lula da Silva, momento em que foi inaugurado.

⁴³ Embora a referida publicação nomeie como usuários do programa apenas crianças e adolescentes, o Guia de Procedimentos do programa (PERNAMBUCO, 2007) inclui outros sujeitos como público: adolescentes e jovens de até 21 anos, egressos do sistema socioeducativo e ainda familiares dos ameaçados. Nessa perspectiva, justificamos as discussões feitas nessa pesquisa, referente à juventude. Destacamos ainda que embora se refira a egressos do sistema socioeducativo, o PPCAAM apenas atende a adolescentes ou jovens em cumprimento de liberdade assistida ou de prestação de serviços à comunidade, medidas socioeducativas em meio aberto. Assim, não protege adolescentes em cumprimento de internação provisória, internação ou semiliberdade, nem sujeitos que no momento do pedido de proteção já estejam desvinculados do cumprimento de uma medida socioeducativa (a menos que sejam menores de 18 anos).

⁴⁴ Grifo nosso.

3.1.1 A “era Lula da Silva”: mais do mesmo?

A esperança venceu o medo talvez tenha sido a frase mais repetida e ouvida em 2002, ano em que elegemos Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da república. Ao fim de quase uma década, em que ideias e práticas neoliberais ortodoxas – consubstanciadas no Consenso de Washington – determinaram à risca a condução político-econômica do país, com consequências nefastas para a classe trabalhadora, a ascensão de Lula ao poder colocava-se como uma possibilidade de significativa transformação. O discurso de posse de Lula é exemplificativo desse desejo:

Mudança; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] **foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar**⁴⁵ (BRASIL, 2008, p.7).

A análise daquele momento histórico evidencia um cenário improvável, protagonizado por um sujeito distinto de todos aqueles que tinham desempenhado a função de chefe do governo e do Estado brasileiro até então; tratava-se de um migrante nordestino, oriundo da classe trabalhadora, cuja trajetória política foi forjada na forte luta sindical empreendida durante a ditadura civil-militar, instaurada pelo golpe de abril.

A peculiaridade da primeira eleição de Lula não se restringia à conformação de seu perfil, mas se evidenciava pelo conjunto de forças – não apenas diversas, mas pelo fato de algumas delas serem irreconciliáveis entre si – que se reuniu em torno de sua candidatura. Sobre este contexto, Freitas (2007, p.66) destaca que “Lula, por ocasião de sua posse, tinha o apoio entusiasta dos movimentos sociais, de parte da classe média e de setores do empresariado. Possuía, naquele momento, toda a legitimidade e força política necessárias para tomar medidas difíceis”.

Com a eleição de Lula, havia, assim, muitas expectativas, que se coadunavam com os enfrentamentos políticos feitos pelo Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos 1990 contra as prescrições neoliberais e a favor de políticas

⁴⁵ Grifo nosso.

sociais universais, de responsabilidade precípua do Estado, conforme aponta Sitcovsky (2013, p.119). Havia, portanto, a *esperança* – e o desejo – de que se rompesse com a política macroeconômica subordinada ao grande capital e se combatesse as causas da histórica desigualdade brasileira.

Castro (2007, p.01) destaca que a primeira eleição de Lula “criou a expectativa da efetividade de um sistema público de proteção social condizente com as reais demandas da população, resgatando o sentido de reforma, desvirtuado pelo conservadorismo da política neoliberal”. Ainda no que se refere à proteção social, Paiva (2006b, p.2) ressalta que as expectativas se voltavam à superação da lógica financeira e orçamentária, a qual condiciona a materialização dos direitos sociais – via políticas sociais – à disponibilidade orçamentária.

As expectativas, as esperanças e os desejos não se cumpriram, contudo. Mesmo antes de assumir a presidência, Lula da Silva já havia sinalizado que não romperia com os preceitos neoliberais. Segundo Castelo (2012), ainda durante a campanha presidencial de 2002, o PT avaliou que a correlação de forças não era favorável a uma ruptura e instalação de um “novo desenvolvimentismo”. Assim, através da apresentação da Carta ao Povo Brasileiro, operou-se “uma ‘necessária revisão tática’ de abdicar da ruptura e assumir ‘o compromisso com uma transição progressiva e pactuada’” (p.626), com “as novas e antigas classes dominantes (capital financeiro e suas novas frações rentistas e o *agrobusiness*) que participam do bloco de poder em posição de destaque [...], para garantir a governabilidade do país conforme a lógica dos dirigentes do PT” (p. 627).

Ao analisar esse documento, Dias (2010) argumenta que a edição da Carta ao Povo Brasileiro evidenciou um discurso que não se sintonizava com os enfrentamentos feitos pelo PT na década anterior e que apontava, em contrapartida, para a segurança e o compromisso com o regime de propriedade. Assim,

Verifica-se, na ‘carta ao povo brasileiro’, não só uma tentativa de fuga de temas polêmicos com finalidade eleitoral, mas também um compromisso com a agenda de políticas burguesas em sentido genérico (respeito aos contratos) e de políticas neoliberais em sentido específico (reformas, juros como instrumento de controle da inflação, superávit primário), embora tenha incluído itens que não pertenciam originariamente à agenda neoliberal (um item mais conciliável, que seria o crescimento econômico, e outro mais contraditório, que seria a reforma agrária) (DIAS, 2010, p.03).

Dado o exposto, é possível afirmar que através desse documento, Lula da Silva deixou clara a orientação político-econômica a ser assumida se eleito. O que

se vislumbrava na Carta ao Povo Brasileiro se traduziu na manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa e na implementação de reformas estruturais, denegatórias de direitos, que não foram consolidadas nem mesmo nos dois governos de FHC. Assim, o cenário construído no primeiro mandato de Lula da Silva incluiu a Reforma da Previdência, a Reforma Tributária, a elaboração do projeto das Parcerias Público-Privadas (PPP) e a opção pelo agronegócio em detrimento da Reforma Agrária.

Conforme assinalam intelectuais orgânicos do PT, no primeiro mandato de Lula da Silva, houve uma dócil incorporação das políticas neoliberais, mas no início do segundo mandato, as condições eram propícias à retomada do projeto que o partido tinha para o Brasil quando ascendeu ao poder. Assim, segundo Castelo (2012, p.626), o governo Lula da Silva teria retomado o projeto do novo desenvolvimentismo, adiado até então pela inexistência de condições favoráveis a sua implementação.

Sader (apud SITCOVSKY, 2013, p.119) assinala que a partir de então teria se construído no Brasil uma hegemonia pós-neoliberal, iniciada no segundo governo Lula da Silva, estendendo-se aos governos de Dilma Rouseff. Com base na tese da hegemonia pós-neoliberal ou neodesenvolvimentista, destacar-se-ia o papel do Estado como indutor econômico e ainda a prioridade nas políticas públicas. Nessa perspectiva, o novo desenvolvimentismo inaugurado pelo governo Lula da Silva no seu segundo mandato conjugaria desenvolvimento econômico e social.

Gonçalves (2012, p. 639) destaca que o conceito de neodesenvolvimentismo⁴⁶

foi apropriado politicamente para destacar a (falsa) inflexão no processo de desenvolvimento econômico brasileiro, as (pretensas) mudanças estruturais e o desempenho econômico do país durante o governo Lula. O intuito dessa apropriação (indevida) é diferenciar o governo Lula da experiência neoliberal e do desempenho (mediocre) do governo FHC.

Assim, o propalado rompimento com as teses neoliberais, que teria acontecido no segundo mandato de Lula da Silva, não demarcou de fato uma diferenciação significativa e definitiva com a orientação econômica do governo anterior. Na verdade, a emergência do chamado novo desenvolvimentismo reatualizou a aliança política com o projeto hegemônico da grande burguesia, cujos

⁴⁶ Ressaltamos que neodesenvolvimentismo e novo desenvolvimentismo são usados como sinônimos.

desdobramentos ratificaram um “neoliberalismo às espreitas” (NEVES apud OLIVEIRA; MOTTA, 2010, p.20). Nesse sentido, o que se produziu, foi uma “união sincrética” (MARANHÃO, 2014, p.21) entre políticas econômicas – fomentadoras da liberalização do mercado e mantenedoras do núcleo duro das políticas de ajuste –, e políticas sociais compensatórias, essencialmente voltadas para o combate da pobreza e materializadas através de programas de transferência de renda.

No que se refere ao primeiro ponto, o novo desenvolvimentismo, ao estimular a produção de *commodities*, consolidou a reprimarização da economia brasileira, reatualizando, assim, a posição subalterna do país no cenário econômico mundial. Além disso, dada a opção de “desempenhar o papel da esquerda ‘sensata’, ‘moderna e aberta’” (MARANHÃO, 2014, p. 08), o governo Lula subsumiu-se ao jogo de forças do capital financeiro internacional.

Desse modo, na visão de Gonçalves (apud BOSCHETTI, 2013, p.359-360), o governo Lula da Silva não deu novo fôlego à industrialização substitutiva de importações, nem promoveu o intervencionismo estatal e o nacionalismo, pilares do modelo de desenvolvimentismo em voga entre os anos 1930 e 1980. Ao contrário, ainda de acordo com o citado autor, fomentou-se um modelo de “nacional-desenvolvimentismo” às avessas, caracterizado pelos seguintes processos: desindustrialização, dessubstituição de importações, maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda da competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capital e dominação financeira.

Além disso, a direção assumida pelo governo Lula da Silva, assim como o seu antecessor, garantiu as estratégias e mecanismos para a constituição do superávit primário, direcionado para o pagamento de juros da dívida pública, e favoreceu o capital financeiro. Assim, o fundo público continuou sendo utilizado para potencializar os lucros do capital, o que repercutiu negativamente na materialização da seguridade social.

Apesar da precarização das condições para sua constituição e efetivação, a partir dos governos Lula da Silva, as políticas sociais ganham destaque. Sitcovsky (2013) afirma que para os intelectuais orgânicos vinculados à proposta econômico-política levada a cabo pelos recentes governos federais petistas, a supervalorização

e a materialização das políticas sociais provaria a ruptura com os preceitos neoliberais.

O *status* assumido pelas políticas sociais pode se mostrar aparentemente em contradição com a preservação da aliança desse governo – e do seguinte – com o grande capital, especialmente o financeiro, mas uma análise menos imediatista demonstra a funcionalidade dessa condição para o modelo de proteção social forjado a partir dos governos Lula da Silva e ainda em curso na atualidade.

Mota (2012), ao sistematizar as estratégias de enfrentamento da crise do capital, demarca dois momentos distintos. O primeiro, situado nas décadas de 1980 e 1990, corresponde à fase mais aguda do neoliberalismo, na qual o mercado é colocado de forma mais visível e intensa, como a medida de regulação das relações econômicas, políticas e sociais. Mas, no segundo momento,

A partir dos anos 2000, o discurso e as estratégias de enfrentamento da crise se afastam das loas à desregulamentação do mercado e passam a transitar por uma espécie de *juízo moral* que, ao criticar os maus e desonestos capitalistas – qualificados de especuladores irresponsáveis –, defende o capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo* (MOTA, 2012, p.5).

Este discurso, característico da segunda fase de enfrentamento da crise do capital, foi assumido pelos governos de centro-esquerda que ascenderam ao poder na primeira década deste século e está na base da pretensa compatibilização entre desenvolvimento econômico e social que supostamente o governo Lula, chamado de pós-neoliberal pelos seus defensores, afirmou ter promovido. Este posicionamento não é casual e nos permite compreender algumas escolhas e a priorização de certos temas no contexto da proteção social, os quais evidenciam a ideia ilusória de que seria possível um capitalismo humanizado, onde o social deixa de ser mínimo. A ilusão mencionada se explica pelo fato de que

A contrarreforma do período Lula ao mesmo tempo em que é restauração das bases da acumulação sob a égide do bom capitalismo, também é 'reforma social e moral' porque, desta feita, algumas das necessidades da pobreza são atendidas sem que isso signifique romper com a desigualdade e colocar em questão a exploração capitalista (MOTA, 2010, p.24).

Se por um lado podemos afirmar que o governo Lula da Silva colocou as políticas sociais na ordem do dia, é forçoso reconhecer que isto não se deu no sentido de materializar políticas sociais universais e um efetivo sistema de proteção social capaz de satisfazer as necessidades humanas. As ações do governo

brasileiro no campo da política social desde então privilegiam o combate à pobreza via programas de transferência de renda e promovem, ao mesmo tempo, um processo de assistencialização das políticas e de desmonte da seguridade brasileira.

Assim, tendo como justificativa o enfrentamento da fome e da miséria, pilares de sua primeira campanha presidencial, Lula da Silva criou, em outubro de 2003, o Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família, que unificou as ações federais de transferência de renda já existentes. Nesse movimento, ganhou centralidade o combate à pobreza, pela via privilegiada da transferência de renda.

O discurso de combate à pobreza não significou, contudo, a priorização dos mais pobres. Nos termos de Boschetti (2002), priorizar, no âmbito das políticas sociais, significa definir situações e usuários que têm a primazia no atendimento, sem que isso se traduza na restrição do universo de pessoas a ser atendido por uma determinada política. Para a citada autora, a priorização deve ser temporária e exige sua superação, pois “seu horizonte é construir estratégias de planejamento e execução visando a realizar o direito de todos aqueles que possuem a prerrogativa [para a fruição de um direito] concedida legalmente” (BOSCHETTI, 2002, p.386).

Ainda que fundado no discurso do combate à pobreza, o governo Lula da Silva não promoveu a priorização dos sujeitos submetidos a esta condição, pois as ações empreendidas articularam seletividade e focalização, estabelecendo critérios para determinar de forma restritiva quem é elegível para ser incluído, mesmo que se tenha reconhecido a segurança de renda como uma das seguranças a ser garantida pela política de assistência social, conforme aponta a PNAS.

A relevância adquirida pelo combate à pobreza teve, portanto, repercussões simbólicas e práticas significativas no âmbito da proteção social brasileira. Ao tempo em que se publicizou a garantia de renda como o principal componente da política assistencial brasileira, convertida em combate à pobreza, houve o

Esmorecimento do debate em torno dos princípios implícitos na concepção de política social presente na Constituição de 1988, que não travava de combater a pobreza, mas de configurar ‘políticas destinadas a assegurar direitos e o caráter universalista dos mesmos’. A principal expressão disso é a redução das discussões relativas ao conceito de Seguridade, particularmente, no que se refere ao princípio de universalidade (MAURIEL, 2010, p.174).

Esta fragilização não é surpreendente quando verificamos que os programas de transferência de renda, estratégia eleita pelo governo brasileiro para o combate à pobreza, são fomentados a partir dos anos 1990 por organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Sobre isso, Sitcovsky (2013) assinala que entre as exigências dessas instituições para a concessão de empréstimos aos governos latino-americanos, situa-se o enfrentamento da pobreza pela implementação de programas de renda mínima. Cabe destacar que o pioneirismo dessas iniciativas no Brasil, em nível federal, ocorreu ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, de modo que a ampliação e a consolidação de propostas desta natureza no governo Lula da Silva apenas efetivaram uma tendência em curso, sintonizada, portanto, às requisições postas ao Brasil no cenário econômico globalizado.

A centralidade do combate à pobreza na política social, posição adquirida desde o primeiro governo Lula da Silva, mostra-se, portanto, funcional à ilusão do neodesenvolvimentismo, o qual pretensamente conjugaria crescimento econômico e social, como já assinalamos. A satanização da pobreza – tomada como um mal em si mesma – obscurece o debate sobre os seus determinantes estruturais. Nesse sentido, não está explícito, por exemplo, que a centralidade do combate à pobreza é “uma estratégia de regulação dos custos do trabalho sob a dinâmica da financeirização excludente” (MAURIEL, 2010, p.174). Apesar de supervalorizada em termos de discursos e práticas, a pobreza – identificada como questão social – é despolitizada e desistoricizada, promovendo, segundo Mauriel (2010), o distanciamento da concepção de seguridade social, o impedimento da generalização dos direitos sociais e a tecnificação de seu conceito e de suas formas de enfrentamento. Desse modo, consolida-se a falsa cisão entre políticas social e econômica.

Outra característica das políticas sociais brasileiras contemporâneas é o fomento de “novas tendências de comportamento e de relações sociais” (CASTRO, 2013, p.363), com vistas à formação de cidadãos autônomos que aproveitam as oportunidades para *aprender a pescar*, como pontua Mauriel (2010). O fundamento teórico dessa proposição situa-se nos estudos de Amartya Sen⁴⁷ e vincula a

⁴⁷ Os estudos de Sen sobre desenvolvimento, pobreza e desigualdade foram apropriados por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o PNUND, o que determinou a adoção do pensamento seniano pelos países periféricos. Tais ideias, segundo Mendonça (2012, p. 69),

superação da pobreza ao desenvolvimento de capacidades e habilidades individuais. Nesse sentido, o foco deixa de ser a renda e passa a ser a capacidade dos sujeitos para aproveitar as *oportunidades* que lhe são conferidas, como a inserção na escola, uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Através do ajustamento dos comportamentos sob a justificativa de uma nova sociabilidade, promove-se

Não só a descaracterização das responsabilidades governamentais, frente aos direitos sociais recém-afirmados, mas, também e sutilmente, a reedição dos esquemas controladores junto aos grupos familiares por meio de medidas neoconservadoras e coercitivas, continuamente requisitadas e implementadas, como resposta estéril, mas desmobilizadora, frente às reais problemáticas sociais. Põe-se em marcha uma nebulosa combinação no campo socioassistencial: (1) ao dedicar-se à moldagem de condutas e subjetividades, apossando-se da dinâmica privada das famílias, (2) acaba por contribuir para o arrefecimento da conflitualidade social e política da sociedade de classes (PAIVA; MATTEI, 2009, p.185).

Ao lado do apelo “humanitário” do combate à pobreza e a proposição neoconservadora⁴⁸ do desenvolvimento de um comportamento autônomo e da aquisição de competências e habilidades para a superação da desigualdade, outra tendência que se estabelece e se mantém desde o primeiro governo Lula da Silva é a mercantilização das políticas sociais que possibilitam ganhos ao mercado, como a previdência, a saúde e a educação.

O que se tem a partir daí é um cenário que conjuga a desconstrução do princípio universalizante da seguridade social com o fomento de “ações seletivas que estimulam o desenvolvimento das capacidades individuais dos pobres, para que estes acessem o mercado como alternativa ao quadro de desigualdade social” (MARANHÃO, 2014, p.23). Deste contexto, emergem, pois, o que Mota (2013) denomina cidadão-pobre, a quem cabem as políticas assistenciais, em especial, as de transferência de renda, que se ampliam num contexto de desemprego e precarização do trabalho; e o cidadão-consumidor, usuário dos sistemas educacionais (especialmente da educação superior), de saúde e de previdência privados, cuja ampliação é apenas um dos substratos do processo de satanização

permitiram “uma renovação nos preceitos até então desenvolvidos para a periferia mundial, sem que fosse necessário abdicar ou mesmo ameaçar os interesses do capital”

⁴⁸ Castro (2013, p. 363) afirma que o novo desenvolvimentismo e o neoconservadorismo são, assim, faces da mesma moeda em um cenário de novas formas de sociabilidade, tendo como referências as teorias de desenvolvimento [...] em meio às políticas macroeconômicas de ajuste estrutural. A dimensão ideológica tem forte peso neste reordenamento social, que amparando-se na ideia de capital humano, dissemina um novo ideário para o trabalho, a educação e a própria individualidade”.

dos serviços públicos e da propagação da ideia de que as políticas sociais são políticas pobres para pobres. Assim, as

Políticas compensatórias e focalizadas, conceituadas como de enfrentamento à pobreza, são apoiadas, em geral, pelas elites. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as aposentadorias, a educação, dentre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, frente a qualquer iniciativa de universalização. (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2010, p.54).

A despeito, portanto, da alardeada mudança de direção econômica, social e política, em relação ao governo de FHC, advogada pelos defensores do pós-neoliberalismo que teria sido inaugurado com a ascensão de Lula da Silva à presidência da república, a feição da política macroeconômica e das políticas sociais brasileiras na contemporaneidade demonstra, na verdade, a continuidade e o reforço da hegemonia da classe dominante historicamente vigente no país.

Mas, esta permanência não se esgota na repetição de velhas formas que determinam o aprofundamento da superexploração do trabalho e a intensificação da desigualdade; destaca-se, como ressalta Santos (2012), um processo de passivização das lutas sociais, especialmente na chamada era Lula da Silva. Em relação a isso, Mota (2010) destaca a complexificação dos enfrentamentos políticos, uma vez que a eleição desse governo simbolizou a ampliação do espaço político da esquerda e objetivamente se converteu na estatização do movimento sindical e partidário. Assim, as contrarreformas materializadas pelos ditos governos pós-neoliberais não promoveram desenvolvimento social e econômico, mas apenas reatualizaram as bases para a manutenção de uma política econômica que promove o usufruto do fundo público pelo grande capital e inviabiliza, assim, a efetivação de uma seguridade pública e universal, voltada à satisfação das necessidades humanas. A peculiaridade disso é a existência de “um novo movimento constitutivo da hegemonia das classes dominantes, construído a partir da despolitização e forjando uma ‘hegemonia às avessas’: ‘as demandas dos ‘de baixo’ são atendidas no âmbito da ‘pequena política’ como meio de sitiar a ‘grande política’” (MOTA, 2010, p.22).

Os registros precedentes nos dão pistas sobre o horizonte de implementação e materialização de uma política pública direcionada ao enfrentamento da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens, em um

cenário onde se reificam a pobreza e as desigualdades unicamente como uma questão de renda e cuja superação depende, em grande medida, pelos fundamentos teóricos das políticas sociais contemporâneas, das capacidades e habilidades do próprio sujeito.

3.2 Caracterização geral e funcionamento do PPCAAM⁴⁹

No Brasil (2010), antes da implementação do PPCAAM, crianças e adolescentes ameaçados de morte, até o início dos anos 2000, eram protegidos através do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas – PROVITA⁵⁰, desde que houvesse a possibilidade de sua colaboração em processos judiciais para a responsabilização de réus. Esse programa destina-se à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, mas apenas àquelas que concordam em colaborar nos respectivos processos judiciais.

⁴⁹ Para a sistematização desse item nos fundamentamos essencialmente em Brasil (2010), em especial na Parte III da mencionada publicação.

⁵⁰ Segundo Brasil (2013), o PROVITA aproveitou a experiência de proteção desenvolvida pela Itália, Inglaterra, Holanda e Estados Unidos, ajustando-a às especificidades do Brasil, “onde não raro os criminosos integram a própria estrutura do Estado” (p. 18). A origem desse programa remonta ao ano de 1995, quando o GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares –, “buscando contribuir com a redução dos elevados índices de impunidade em Pernambuco e, com base em sua experiência de assessoria jurídica em diversos casos concretos de envolvimento de grupos de extermínio no Estado, apresentou ao governo pernambucano uma proposta para a criação do programa de apoio e proteção a vítimas, testemunhas e familiares de vítimas da violência. O programa teve início em 1996, contando com o suporte do Ministério Público Estadual, que, percebendo a importância desse programa para a quebra do ciclo da impunidade, firmou um convênio de cooperação técnica com o GAJOP. A proposta inédita refletia as transformações que o país atravessava com o retorno ao Estado Democrático de Direito e estava em sintonia com o cenário internacional de fortalecimento da luta pelos Direitos Humanos após a Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Viena, em 1993. Até esse momento, as testemunhas eram tratadas com total descaso pela legislação brasileira. As vítimas só começaram a ser visíveis para o sistema judicial após o advento da Lei n.º 9.099/95. O apoio do Movimento Nacional de Direitos Humanos propiciou a necessária legitimidade para a adesão de outras entidades, a ele filiadas, na execução desse programa e para a inclusão, no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), - no capítulo dedicado à “luta contra a impunidade” -, da meta de implementar serviços de proteção a testemunhas ameaçadas. Em função da experiência pernambucana, o Ministério da Justiça, através da então Secretaria de Estado de Direitos Humanos, firma, em 1998, um convênio de cooperação técnico-financeira com o governo estadual para apoiar o PROVITA, ficando explicitado que o modelo proposto, de parceria entre o Estado e a Sociedade Civil, recebia o reconhecimento oficial do Governo Federal. Ainda naquele ano, convênios de igual teor foram efetivados com os Estados do Espírito Santo, Bahia e Rio de Janeiro, com vistas à implantação dos seus respectivos programas de proteção a testemunhas”. Informações disponíveis em <<http://www.gajop.org.br/quemSomos.php>>. Acesso em 04 Jun 2015.

Segundo Oliveira (2014), nesse programa, “o interesse do Estado é a justiça penal” (p.17), ou seja, a elucidação dos crimes e a responsabilização criminal dos responsáveis. Desse modo, inicialmente, as concepções que embasavam as estratégias para o enfrentamento do crescente número de assassinatos de crianças, adolescentes e jovens situavam-se no âmbito das políticas de segurança.

Sendo o primeiro programa brasileiro criado para a proteção de pessoas ameaçadas de morte, é compreensível, portanto, que o PROVITA tenha sido inspiração para os programas criados posteriormente – não apenas o PPCAAM, mas também o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos⁵¹. Assim, as discussões iniciais sobre o PPCAAM se pautavam essencialmente na responsabilização dos autores dos assassinatos, centrando-se, portanto, no combate à impunidade. Desse modo,

Esse raciocínio impulsiona o PPCAAM a uma base de entendimento, no qual o Sistema de Segurança Pública seria o ponto de partida e de chegada da proteção e que a criança e sua família seriam protegidas à luz do PROVITA, ou seja, serviriam como fonte de produção de provas para a Justiça, que efetivaria a resposta esperada: a condenação dos acusados exterminadores. Concretamente, isso fez do PPCAAM [apenas] outro programa de proteção a testemunhas. Agora, especificado para o campo dos direitos das crianças e dos adolescentes. O interessante nesse processo é que essa opção não se revelou por uma questão de ausência de legislação que pudesse autorizar outro modelo, mas por uma escolha paradigmática, pautada no modelo político-institucional de Estado em vigor e que, inclusive, editou a lei do Programa de Proteção às Testemunhas no Brasil⁵² (NICODEMOS, 2010, p.30).

Pelo exposto, em sua gênese não se destacava, no âmbito do PPCAAM, a questão da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, embora este

⁵¹ Segundo consta no sítio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos foi criado em 2004, tendo como objetivo “a adoção e articulação de medidas que possibilitem garantir a proteção de pessoas que estejam em situação de risco ou ameaça em decorrência de sua atuação na promoção ou defesa dos direitos humanos. (...) A atuação do Programa não está voltada apenas à proteção da vida e da integridade física dos defensores, mas também e principalmente na articulação de medidas e ações que incidam na superação das causas que geram as ameaças e as situações de risco”. Informações disponíveis em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/combatentes-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1>> Acesso em 04 Jun 2015. Ainda sobre este programa e o PPCAAM, avaliamos ser pertinente registrar a reflexão de Oliveira (2014), sobre a influência de organismos internacionais para a tomada da decisão de implementar programas de proteção, tendo em vista que assassinatos de crianças, adolescentes, jovens e defensores de direitos humanos se visibilizam como “graves violações de direitos humanos” (p.17).

⁵² Lei Nº 9.807, de 13 de julho de 1999, a qual estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9807.htm>. Acesso 04 Jun 2015.

fosse o arcabouço ideopolítico que o justificasse. De todo modo, como assinala Oliveira (2014), a existência do PPCAAM, apesar de todas as contradições identificadas na sua instituição e manutenção, tem o mérito de contrapor-se à naturalização da morte de jovens – em especial dos jovens negros, como a autora destaca, com base nas pesquisas e nos estudos que revelam que estes são as maiores vítimas de homicídios, o que confere à violência letal contra esses sujeitos um cariz essencialmente racista.

Brasil (2010) ressalta que se percebeu que a obrigatoriedade da participação em processos judiciais como condição da proteção era incongruente com o Direito da Infância e da Adolescência, o qual, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a se pautar na doutrina da proteção integral e na consideração de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em desenvolvimento. Nesses termos, a proteção aos mencionados sujeitos deveria, portanto, fundar-se não apenas na ameaça imediata em si e no seu enfrentamento direto pela participação em processo judicial, mas na consideração da história de vida do ameaçado, o que demandaria efetivar sua proteção numa perspectiva ampliada, compatível com o que preconiza o artigo 227 da Constituição Federal e as previsões legais inscritas no ECA.

Assim, instalou-se o ponto de inflexão no que se refere ao foco do PPCAAM, que se moveu do sistema de segurança pública para o sistema de garantia de direitos. Mas, é possível supor que esse giro tenha sido motivado pelo considerável amadurecimento do Direito da Infância e da Adolescência. Além disso, cogitamos que as concepções sobre os direitos infantoadolescentes e também juvenis tenham adquirido certo reconhecimento – mesmo que não tenham se tornado hegemônicos – na sociedade brasileira. Consideramos que se essas concepções fossem realmente hegemônicas, os direitos dos adolescentes não estariam ameaçados por propostas regressivas, como a da redução da maioridade penal, hoje em discussão no Congresso Nacional.

Da maneira como foi se constituindo, o PPCAAM, segundo Nicodemos (2010), marcou a passagem do paradigma do Sistema de Segurança para o Sistema de Proteção de Direitos Humanos no âmbito da proteção de pessoas ameaçadas de morte. Conforme ressalta o autor, as estratégias estatais empreendidas no Brasil para a garantia do direito à vida inscreveram-se na agenda pública como “combate

ao problema [grupos de extermínio, a posse e a venda de armas, drogas, o comércio da segurança denominado milícias]” (p.30), remetendo à ideia de destruição. Ainda de acordo com Nicodemos (2010), com base nessa lógica, “estabeleceu[-se] um elo de correlação de forças no Estado brasileiro, no qual o extermínio de crianças e adolescentes seria eliminado com o extermínio social (punição simbólica) de seus exterminadores” (p.30).

O PPCAAM começou a funcionar em 2003, no estado de Minas Gerais. Pela análise do Mapa da Violência II (WASELFISZ, 2000), a evolução das taxas de homicídio na população total e de jovens nesse estado, entre os anos de 1989 e 1998, indicava níveis semelhantes. Ainda de acordo com essa pesquisa, no mesmo período no Espírito Santo, no Amapá, em Pernambuco, em Mato Grosso do Sul, no Distrito Federal, no Amazonas, no Paraná e no Ceará, nessa ordem, observou-se um significativo crescimento nas taxas de homicídios praticados contra os jovens. Tais dados não justificariam, portanto, a implantação do PPCAAM em Minas Gerais de forma pioneira.

De acordo com o Mapa da Violência III (WASELFISZ, 2002), houve um comprometimento da base de dados de Minas Gerais, estado que não havia concluído a tabulação das informações relativas ao ano 2000. Talvez pela correção efetuada nesses dados, a mencionada pesquisa registrou nesse estado um “drástico crescimento” (WASELFISZ, 2002, p.114) nas mortes por armas de fogo, tanto na população total quanto entre os jovens. Ainda assim, Minas Gerais não estava, no início dos anos 2000, entre os estados mais letais para adolescentes e jovens de 15 a 24 anos. De acordo com o Mapa da Violência III (WASELFISZ, 2002, p. 35), esse estado ocupava apenas a 23ª posição de crimes letais contra esse público no país, sendo o Rio de Janeiro o 1º colocado, seguido por Pernambuco, São Paulo e Espírito Santo. Apenas em 2005 o PPCAAM começou a funcionar no Rio de Janeiro. Em uma tentativa de explicar o pioneirismo mineiro, anotamos, a seguir, o que destaca Vivas (2012, p. 04), para quem:

A implementação [do PPCAAM] em Minas Gerais justifica-se por um contexto político favorável: à época, atores da sociedade civil organizada que atuavam na área de proteção e defesa dos direitos da infância e juventude se organizaram e cobraram do Estado uma política que resguardasse o direito à vida de adolescentes ameaçados, os quais, em grande parte cumprindo medida socioeducativa em meio aberto, estavam vindo a óbito.

Oficialmente, o PPCAAM foi instituído em 2007, pelo decreto presidencial 6231/07⁵³. Segundo Soares (2010), a partir da edição desse decreto, o PPCAAM passa a integrar Agenda Social Criança e Adolescente. Também lançada em 2007, essa Agenda sintetizava, conforme relata Brasil (2010), um conjunto de compromissos do Governo Federal para a redução da violência nas 11 regiões metropolitanas brasileiras consideradas mais vulneráveis à violência, em atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Segundo a SDH/PR (s. d.),

Com esta agenda, o governo federal se propõe a liderar o processo de construção do necessário pacto federativo, em que Estados e municípios somam esforços e mobilizam a sociedade para a única resposta possível, diante das ameaças da violência: mais Brasil, para mais crianças e adolescentes (p.12).

A Agenda foi pactuada entre 14 Ministérios e governos estaduais e municipais, que se comprometeram com a implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2010). No âmbito da Agenda foram instituídos os projetos Bem-Me-Quer, Caminho para Casa, Na Medida Certa e Observatório Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, especificados no decreto presidencial 6230/07.

Através do decreto presidencial 6230/07, o governo federal estabeleceu o compromisso pela redução da violência contra crianças e adolescentes, com vistas à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos destes sujeitos, por parte da União, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal. O mencionado decreto presidencial também instituiu o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente.

Ainda de acordo com o mencionado decreto presidencial, ressaltamos que o Projeto Bem Me Quer contempla **crianças e adolescentes em situação de risco**⁵⁴, induzindo a articulação das políticas públicas em territórios de **grave**

⁵³ Destacamos que em 2005 o então Secretário Especial dos Direitos Humanos, Nilmário Miranda, apresentou à Câmara Federal o Projeto de Lei 5234/2005, com vistas a instituir a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte e a criar o Programa Federal de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. A última ação legislativa ocorreu em 10/03/2008, quando a presidência da Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial. Assim, o projeto ainda está pendente de votação. Informações disponíveis em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=285505>>. Acesso em 28 Mai 2015.

⁵⁴ Grifo nosso.

vulnerabilidade⁵⁵ à violência, favorecendo a realização de ações que promovam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos⁵⁶. Nesse sentido, o PPCAAM situa-se no âmbito desse projeto.

Com a edição dos decretos acima indicados, a partir de 2007 ocorre a expansão do PPCAAM, considerando a área de abrangência do Projeto Bem Me Quer. Atualmente esse programa de proteção funciona no Distrito Federal e em 12 estados (Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Pará, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná, Paraíba e Ceará). Esta abrangência indica, portanto, que o PPCAAM está presente em todas as regiões do Brasil. Destacamos que em doze anos de execução, não houve estados que deixaram de executá-lo; ao contrário, ano a ano há a adesão de novos estados.

Nos estados em que o PPCAAM não está implantado, a proteção de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte fica a cargo do Núcleo Técnico Federal (NTF). O NTF responsabiliza-se ainda pelos casos federais, além de apoiar a Coordenação Nacional do PPCAAM⁵⁷ na consolidação desse programa de proteção e de acompanhar as permutas dos casos identificados como complexos. Assim, como os programas estaduais, a intervenção do NTF se pauta no princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, desenvolvendo suas atividades a partir de uma metodologia específica, conforme especifica Brasil (2010).

A incidência – direta ou indireta do PPCAAM – em todo o território nacional nos permite considerar que o enfrentamento da violência contra crianças, adolescentes e jovens demanda não apenas outras estratégias, mas também diferentes fundamentações. Tais questões serão por nós aprofundadas ainda neste capítulo. No momento, ainda nos resta caracterizar o funcionamento geral do

⁵⁵ Grifo nosso.

⁵⁶ Ainda de acordo com o decreto 6230/07, os demais projetos mencionados possuem a seguinte especificação: “[o projeto] Caminho pra Casa (...) tem como foco o reordenamento físico e a qualificação da rede de acolhimento e o apoio às famílias para propiciar o retorno ao lar dos filhos abrigados. [Por sua vez, o projeto] (...) Na Medida Certa (...) contempla o desenvolvimento de ações para implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e visa, prioritariamente, qualificar a execução das medidas socioeducativas, garantindo o pleno respeito aos direitos dos adolescentes em conflito com a lei; e [por fim, o projeto] (...) Observatório Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, [configura-se] como instrumento de monitoramento e avaliação das ações do Compromisso, bem como de produção de informações para subsidiar o acompanhamento de violações de direitos. Informações disponíveis em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6230.htm>. Acesso em 04 Jun 2015.

⁵⁷ Implementada em 2006, segundo Brasil (2010, p. 46).

PPCAM e, a título de exemplo, apresentar suas particularidades no estado de Pernambuco.

Antes, é importante destacar que o PPCAAM atua em dois níveis. O primeiro deles refere-se ao atendimento direto aos ameaçados e as suas famílias, ação que se materializa pela retirada desses sujeitos do local da ameaça e pela posterior inserção em outros territórios de moradia e de convivência. Nesse eixo, a intervenção da equipe volta-se à “construção de novas oportunidades para os protegidos, por meio do acompanhamento escolar, inserção em projetos culturais e possibilidade de profissionalização, dentre outros” (SDH/PR, 2010), ações que concretizam o que é denominado no âmbito do PPCAAM de reinserção social segura.

O segundo nível de atuação do PPCAAM volta-se à prevenção do assassinato de adolescentes e se materializa através de estudos e pesquisa e do apoio a projetos de intervenção com adolescentes em **situação de vulnerabilidade**⁵⁸. Nesse contexto, destaca-se o Projeto de Redução da Violência Letal (PRVL). Lançada em 2009, esta ação é executada em parceria com a UERJ, com a OSCIP Observatório de Favelas e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Entre as iniciativas desenvolvidas no bojo do PRVL, há ações de articulação e mobilização para o levantamento de estratégias de enfrentamento da violência letal contra adolescentes e jovens, o que inclui o fortalecimento de redes locais. Esse programa também se destaca pela produção de indicadores que podem ser utilizados para estimar o número de homicídios de adolescentes e jovens num dado período de tempo. Nesse contexto, ressaltamos a criação do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), sobre o qual já nos referimos anteriormente. Atualizado sistematicamente, o IHA possibilita estimar quantos adolescentes de 12 anos não atingirão a maioridade, num período determinado, caso não se alterem os determinantes para o cenário de violência letal contra esse grupo etário. De acordo com os objetivos especificados para essa pesquisa, nos concentraremos na análise do PPCAAM em seu primeiro nível de atuação, conforme referido anteriormente.

⁵⁸ Grifo nosso.

Nacionalmente o PPCAAM é coordenado pela Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), por meio da Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA).

O decreto presidencial que instituiu o PPCAAM preconizou em seu art. 4º a possibilidade de a União celebrar convênios com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades não-governamentais para a implementação desse programa de proteção. Uma rápida análise dos programas estaduais hoje vigentes evidencia que a execução direta deles é feita por organizações do chamado terceiro setor, através de convênios com Secretarias de Estado, especialmente as da área de Direitos Humanos ou de Justiça e Cidadania, como ocorre respectivamente em Pernambuco e no Ceará.

No PPCAAM existe uma Coordenação Nacional, vinculada à SNPDCA e que “articula as ações do Programa nos estados, dando-lhe unidade [...] [e] fortalecendo ainda a articulação com outros órgãos e políticas correlatas ao enfrentamento da violência letal que atinge crianças e adolescentes em todo o Brasil” (BRASIL, 2010, p. 68). Como registramos, no âmbito nacional também existe o NTF, que desempenha as funções anteriormente mencionadas. Ainda de acordo com Brasil (2010, p. 68), as equipes estaduais devem minimamente contar com uma Coordenação Geral, uma Coordenação Adjunta e profissionais de Direito, Serviço Social e Psicologia. Educador social, assistente administrativo e motorista são os profissionais que completam as equipes estaduais do PPCAAM, as quais:

Devem estar afinadas com a política estabelecida nacionalmente, bem como com os procedimentos estabelecidos (...), atuando com propósito ético e político na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes ameaçados de morte. Devem, ainda, fortalecer as ações de enfrentamento da letalidade infanto-juvenil, de modo a agregar a política de proteção como uma das estratégias do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (BRASIL, 2010. p. 68).

O PPCAAM tem como público alvo crianças e adolescentes ameaçados de morte; adolescentes e jovens até 21 anos egressos do sistema de cumprimento de medidas socioeducativas, ameaçados de morte; familiares das crianças e adolescentes ameaçados de morte e incluídos no programa de proteção. Para que a situação de ameaça de morte seja avaliada pela equipe do PPCAAM, deve haver a intermediação das chamadas Portas de Entrada. De acordo com o decreto presidencial 6231/07, as instituições que podem solicitar a inclusão de ameaçados

no PPCAAM são o Conselho Tutelar, o Ministério Público e a autoridade judicial competente. Segundo SDH/PR (2014), tais instituições “estão presentes nos municípios e são reconhecidas e referendadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como adequadas a receber os pedidos de inclusão das crianças e adolescentes ameaçados de morte” (p. 12). Caso o ameaçado eventualmente solicite a inclusão no PPCAAM diretamente a este, será orientado a procurar uma das Portas de Entrada aqui referidas.

Ao tomarem conhecimento de uma situação de ameaça de morte dirigida a crianças, adolescentes e jovens, como caracterizamos, as Portas de Entrada, se demandadas pelo ameaçado, encaminharão uma breve síntese do caso ao programa de proteção, a ser registrada em instrumental específico fornecido pelo PPCAAM, o Formulário da Solicitação da Inclusão. Dada a preocupação com a segurança dos ameaçados, em conformidade com o Guia de Procedimentos do PPCAAM, esse instrumental preenchido deve ser remetido ao programa de proteção via fax, correios e, apenas excepcionalmente, por e-mail.

A partir do preenchimento do Formulário da Solicitação da Inclusão pela Porta de Entrada, é possível caracterizar minimamente o ameaçado e a situação de ameaça a que ele está submetido, bem como levantar informações sobre a incidência da ameaça à família da criança, do adolescente ou jovem que pleiteia a proteção através do PPCAAM. Assim, deve ser anotado, por exemplo, quem é o ameaçador, no que consiste a ameaça, há quanto tempo ela acontece, o que lhe deu causa e qual sua área de abrangência. De acordo com o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), a Porta de Entrada também deve registrar no Formulário da Solicitação da Inclusão informações relativas à impossibilidade de adoção de outras medidas de proteção previstas no Artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente e as providências já realizadas para proteger o ameaçado. O mencionado Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010) também indica que ao Formulário da Solicitação da Inclusão devem ser anexados outros documentos, entre os quais, boletim de ocorrência, relatório do IML e relatórios técnicos de atendimento do caso.

Embora o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010) , ou outros documentos analisados no contexto dessa pesquisa, não se refira ao tempo decorrido entre a apresentação da solicitação de proteção pela Porta de Entrada e a

realização dos procedimentos técnicos necessários à efetiva avaliação do caso apresentado e inserção da criança, do adolescente ou jovem, a experiência desenvolvida por esta pesquisadora, pelo fato de ter integrado equipe interprofissional de uma dessas Portas de Entrada – no caso o Judiciário, como já informamos –, demonstrou que esse tempo é de, no mínimo, uma semana, para a realização do procedimento seguinte da avaliação do caso, qual seja, a entrevista de avaliação pelos técnicos do PPCAAM.

Através dessa entrevista, o PPCAAM aprofunda a análise da situação de ameaça de morte, o que faz a partir da escuta do ameaçado e de seu responsável (pais ou outros familiares). O profissional representante da Porta de Entrada responsável pelo encaminhamento do caso ao programa de proteção participa apenas do primeiro momento da entrevista.

Em relação à entrevista de avaliação, fazemos os seguintes destaques, de acordo com o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010):

- Há possibilidade de a entrevista de avaliação ser realizada em grupo, subgrupos ou individualmente para maior conhecimento da situação de ameaça;
- É da Porta de Entrada a responsabilidade pelo deslocamento do ameaçado ao local da entrevista;
- Para resguardar a segurança do ameaçado, a entrevista de avaliação deve ocorrer em local neutro e distante da região da ameaça;
- A avaliação da ameaça deve sopesar o risco iminente de morte, o histórico da ameaça, o raio de influência do ameaçador, a impossibilidade de prevenir ou de reprimir os riscos pelos meios convencionais
- Também deve ser considerada a voluntariedade do adolescente e seus familiares para inclusão no PPCAAM e para cumprimento das regras de proteção;
- História de vida e vínculos familiares são outros aspectos identificados na entrevista de avaliação da ameaça.

Caso o ameaçado falte à entrevista, é feito um registro específico, no instrumental nomeado Termo de Ausência, e a Porta de Entrada é acionada para providenciar – se for o caso – a retomada da avaliação. Havendo ou não a entrevista de avaliação, é da Porta de Entrada, segundo o Guia de Procedimentos, a proteção do ameaçado, enquanto este não seja incluído no PPCAAM.

Uma vez realizada a entrevista de avaliação, o caso é discutido pela equipe técnica do PPCAAM, o que ocorre sem a participação do representante da Porta de Entrada. Encerrada a discussão, a equipe do PPCAAM delibera pela inclusão ou não do ameaçado. A decisão pela inclusão não significa, contudo, a

inserção do ameaçado no PPCAAM, a qual fica condicionada à assinatura de um Termo de Compromisso, documento que sistematiza as responsabilidades dele, da equipe do PPCAAM e da Porta de Entrada no processo protetivo. Segundo o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), ao concordarem com a inclusão:

Os usuários assumirão o compromisso de: Seguir as orientações dos profissionais do PPCAAM, a fim de não se envolverem em novas situações de risco com pessoas e/ou em eventos incompatíveis com sua segurança pessoal; Não retornar, em hipótese alguma, ao local de ameaça, comprometendo-se, sobretudo, com sua própria integridade física; Comprometer-se com o processo de inserção social na nova localidade; Manter sigilo sobre o Programa, o local de proteção, a ameaça de morte e a condição de incluído no Programa, salvo quando autorizado pelos técnicos do Programa; Não se expor por meio dos veículos de comunicação (telefones, rádio, jornais, televisão, internet etc.) (p.72).

Ao ser incluído, o ameaçado é de imediato retirado do território da ameaça, sendo encaminhado geralmente para um “pouso provisório”, até que seja recebido no novo local de moradia, “seguro e distante do lugar da ameaça” (p.72). O ameaçado pode ser incluído no PPCAAM com ou sem seus pais ou responsáveis. No primeiro caso, a criança, o adolescente ou o jovem socioeducando ingressa no PPCAAM acompanhado por pelo menos um responsável – pais ou outros familiares.

A inclusão do ameaçado sem seus pais ou responsáveis demanda a autorização destes, podendo se materializar através de inserção em instituição⁵⁹ ou em família acolhedora. Ainda de acordo com o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), excepcionalmente, é possível a inclusão do ameaçado em moradia independente, mas esta possibilidade só pode ser aventada nos casos em que ele seja maior de 18 anos ou que exista autorização judicial prévia e que, além disso, o ameaçado seja capaz de se autogerir. De todo modo, o ingresso não está condicionado unicamente ao aceite da família, embora seja este o horizonte, conforme assinala o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), com o objetivo de resguardar o direito à convivência familiar e comunitária.

A não inclusão do ameaçado pode ocorrer tanto por deliberação do PPCAAM, após discussão do caso por sua equipe técnica, quanto pela indisponibilidade da criança, do adolescente ou socioeducando para acatar as

⁵⁹ Caso a criança, o adolescente ou jovem a ser protegido faça uso abusivo e indevido de álcool ou outras drogas, pode ser inserido em instituição para tratamento, não restrita aos serviços substitutivos, como os CAPS Ad (Centro de Atenção Psicossocial – álcool e outras drogas). Desse modo, a inserção do ameaçado na modalidade institucional não se restringe a casas de acolhida ou similares.

normas e regras preconizadas no Termo de Compromisso. Quando ocorrer por decisão do PPCAAM, este, segundo o Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), “deve indicar o encaminhamento possível junto à rede de serviços” (p.71).

Uma vez incluído, o protegido, assim nomeado no Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010), passa por três fases de proteção, sistematizadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Fases da proteção após inserção no PPCAAM

Adaptação	Inserção Social	Desligamento
<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar e/ou providenciar documentação pessoal e escolar dos usuários; - Verificar se os protegidos estão incluídos em programas de concessão de benefícios sociais, visando garantir a continuidade nos mesmos de forma segura; - Orientar quanto ao acesso à rede socioassistencial de saúde e educação e, após mapeamento prévio, acerca da existência de projetos sociais na nova localidade, estimulando a participação nos mesmos, mediante análise do perfil de cada membro da família; - Elaborar o estudo do caso e iniciar a construção do Plano Individual de Atendimento – PIA⁶⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceder à implementação do PIA, como previsto no documento “Instrumentos Pedagógicos - PPCAAM”; - Prestar orientações quanto ao acompanhamento escolar e profissionalização; <ul style="list-style-type: none"> - Assegurar o acompanhamento adequado na rede de saúde, considerando as especificidades de cada caso; - Articular rede de apoio comunitário, como grupos religiosos, culturais, esporte e lazer; - Quando existir processo judicial em que o protegido figure como vítima ou testemunha, realizar o acompanhamento do processo de responsabilização do ameaçador; - Avaliar a evolução dos usuários quanto à adaptação e inserção social, a autonomia financeira conquistada e a neutralização da ameaça de morte, visando iniciar a discussão sobre a possibilidade do desligamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar relatório final de acompanhamento e encaminhá-lo à Porta de Entrada; - Proceder à assinatura do termo de desligamento pelos usuários, técnico de referência e representante da Porta de Entrada, realizando o processo de forma conjunta; - Comunicar o CRAS/CREAS e o Poder Judiciário sobre o desligamento, estabelecendo os encaminhamentos necessários para o acompanhamento pós-desligamento.

Fonte: Guia de Procedimentos (BRASIL, 2010)

⁶⁰ Segundo o Guia de Procedimentos (2010), “o Plano Individual do Adolescente (PIA) é o instrumento construído pelo adolescente, em conjunto com o técnico de referência, e que estabelece metas de curto e médio prazo para diversas áreas de sua vida. A elaboração do Plano deve envolver, além do técnico supracitado e dos familiares, os parceiros da rede de proteção e de serviços, implicando-os conjuntamente na construção de alternativas para o adolescente. A partir das pactuações estabelecidas, o objetivo é favorecer as condições para o desenvolvimento pessoal e social do protegido, trazendo impactos também sobre seus familiares. Assim, o PIA constitui uma ação que procura reduzir a dimensão da violação sofrida, a partir de novas possibilidades e oportunidades, procurando ainda o fortalecimento e a manutenção dos vínculos com a rede, inclusive no pós-desligamento” (p. 82).

Para seu funcionamento, o PPCAAM demanda o funcionamento daquilo que nomeia rede de retaguarda, cujo objetivo é “dar suporte e favorecer as ações de proteção e inserção social” (BRASIL, 2010, p. 73). Nessa perspectiva, exige o acionamento do Sistema de Garantia de Direitos. Além dessa rede, o PPCAAM conta com uma retaguarda de segurança, mobilizada pela articulação da Coordenação Nacional com a Polícia Federal, com a Polícia Rodoviária Federal e com a Força Nacional. A retaguarda de segurança é utilizada nos deslocamentos dos protegidos em situações como a tomada de um depoimento.

Além da coordenação local (composta por uma coordenação e uma subcoordenação), o PPCAAM, nos diferentes estados em que está implementado, conta com um Conselho Gestor, composto por representantes governamentais e da chamada sociedade civil, conforme regulamenta o art. 5º do decreto presidencial 6031/07. Segundo Brasil (2010, p. 68),

O Conselho Gestor é [...] responsável pela consolidação das pactuações feitas entre o Programa e os diversos parceiros e atores nas localidades e pelo apoio à entidade executora nas ações de articulação da rede de proteção. Além disso, pode sugerir encaminhamentos para os protegidos e, a partir dos relatórios de acompanhamento, articular, monitorar e avaliar a execução do Programa, zelando por sua qualidade e atuando no sentido de garantir a continuidade do mesmo em cada UF.

Apresentamos um breve perfil dos protegidos pelo PPCAAM⁶¹. Em sua maioria, são do sexo masculino e negros; estão incluídos na faixa etária entre 15 e 17 anos e possuem o ensino fundamental incompleto; são moradores da capital, têm a genitora como principal referência familiar e possuem renda familiar de até 1 salário mínimo. A ameaça que fundamenta o pedido de proteção se deve, na maior parte dos casos, o envolvimento com o tráfico e a Porta de Entrada que costuma acionar o PPCAAM é o Conselho Tutelar ou o Poder Judiciário. Geralmente o protegido é acolhido na modalidade familiar ou institucional, permanecendo nesse programa de proteção por cerca de 06 meses. O desligamento, por sua vez, ocorre por consolidação da inserção social e cessação da ameaça. Em 2013, esse percentual chegava a 50%.

Para aprofundar a reflexão sobre o PPCAAM acreditamos ser pertinente a exposição de um programa em execução. Pela maior possibilidade de acesso aos dados, apresentaremos algumas anotações sobre o PPCAAM PE.

⁶¹Dados disponíveis em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/protecao-a-criancas-e-adolescentes-ameacados>> Acesso em 31 Mai. 2015.

3.2.1 Funcionamento do PPCAAM em Pernambuco

O PPCAAM iniciou suas atividades em Pernambuco em setembro de 2007⁶², mas segundo aponta Martins (2008), as discussões para sua implementação no estado, empreendidas pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/PE e pelo Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Recife, remontam ao ano de 2004.

Assim como em outros estados, em Pernambuco o PPCAAM, desde seu início no estado, vem sendo executado indiretamente pelo governo estadual. Em face disso, para sua implementação, foi realizada uma seleção pública, a qual definiu o Movimento Tortura Nunca Mais⁶³ como executor direto do programa. Desse modo, essa entidade foi conveniada com o Governo Estadual, através da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUH/PE), conveniada por sua vez, com a SDH/PR⁶⁴. Atualmente a execução do PPCAAM está subordinada financeiramente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude.

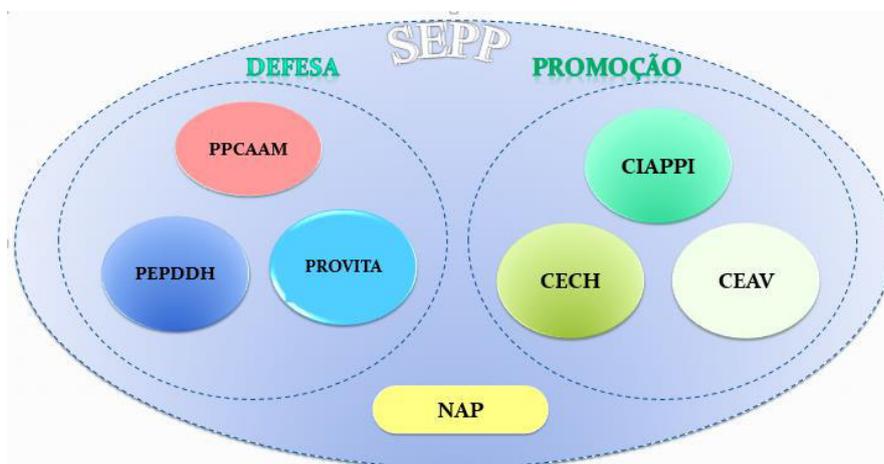
O PPCAAM é um dos programas que constituem o Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP), conforme vemos na Figura 1:

⁶² Conforme consta no Portal de Convênios do Governo Federal. Informação disponível em <<http://api.convenios.gov.br/siconv/dados/proposta/1850284.html>>. Acesso em 31 Mai. 2015.

⁶³ O Movimento Tortura Nunca Mais é uma ONG que atua na defesa dos direitos humanos. Criado em agosto de 1986, tem como objetivos o resgate histórico das lutas políticas no Brasil, a promoção do respeito aos direitos do cidadão e a manutenção do Estado democrático, conforme está registrado no sítio <<http://www.tid.org.br/modules/news/index.php?storytopic=49>>. Acesso em 01 Mai. 2011.

⁶⁴ O objetivo desse convênio (registrado sob o N^o 201/2006-SEDH/PR / processo N^o 00004.001332/2006-75) era o desenvolvimento de ações para proteger a vida das crianças e/ou adolescentes ameaçadas de morte em Pernambuco. O convênio, com vigência de 03/10/2007 a 30/10/2010, previu um valor global de R\$ 6.500,00, sendo R\$ 5.850.000,00, correspondentes a repasses da União e R\$ R\$ 650.000,00 o valor da contrapartida a ser garantida por Pernambuco. Informações disponíveis em <<http://api.convenios.gov.br/siconv/dados/proposta/1850284.html>>. Acesso em 31 Mai. 2015.

Figura 1 – Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP)



Fonte: SEJDHPE, s. d.

De acordo com SEJDHPE (s. d., p.6),

O Sistema Estadual de Proteção à Pessoas agrega os programas que integram a política pública de proteção e promoção dos direitos humanos da Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos do governo do estado de Pernambuco. Através de estratégias articuladas, refletidas numa intervenção que qualquer cidadão ou cidadã pernambucano esteja em situação de risco. Trata-se do aprimoramento e da continuidade de um conjunto de ações desenvolvidas em Pernambuco para atender pessoas ameaçadas (testemunhas e defensores de direitos humanos), e a determinados segmentos sociais historicamente vulnerabilizados (tais como a população negra, mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e público LGBTT), agora numa perspectiva integrada, o que garante uma maior cobertura, rapidez das respostas e a otimização da aplicação dos recursos públicos.

As legislações que fundamentam o SEPP relacionam-se às normativas internacionais de proteção às pessoas. No âmbito estadual, sustenta-se na lei estadual 13371/07⁶⁵, que dispõe sobre a Política Estadual de Assistência e Proteção à Vítimas e Colaboradores da Justiça, e no Plano de Segurança Pública, o denominado Pacto pela Vida (PPV). De acordo com Pernambuco (2007), o PPV tem como meta estruturante a redução das mortes intencionais violentas (homicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio) em Pernambuco a partir de maio de 2007, ano em que foi instituído. O governo estadual o define como uma política

⁶⁵Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13371&complemento=0&ano=2007&tipo=>>. Acesso em 06 Jun. 2015.

pública de segurança, transversal e integrada, que tem entre seus diferenciais, na perspectiva governamental, **o fato de ser uma política de Segurança Pública que conjuga direitos humanos e transversalidade**⁶⁶. O PPV materializa-se a partir de seis Linhas de Ação – Repressão Qualificada da Violência, Aperfeiçoamento Institucional, Informação e Gestão do Conhecimento, Formação e Capacitação, Prevenção Social e Gestão Democrática (PERNAMBUCO, 2007).

De acordo com a Figura 1, o SEPP contempla programas de defesa e de promoção dos direitos humanos. O PPCAAM PE integra-se no primeiro grupo de programas, assim como o PROVITA, responsável pela proteção de testemunhas ameaçadas, como já vimos; o PEPDDH, responsável pela proteção de defensores de direitos humanos e o NAP – Núcleo de Acolhimento Provisório –, que visa à proteção imediata e provisória (de 15 dias, prorrogáveis por mais 05) de “casos urgentes (...)” (SEJDHPE, s. d., p. 11) em atendimento pelos programas de proteção vinculados ao SEPP.

No grupo de programas de promoção de direitos humanos, estão o CEAV – Centro de Apoio a Vítimas de Violência; o CIAPPI – Centro de Apoio e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa; e o CECH – Centro de Referência de Combate à Homofobia no Estado de Pernambuco. De acordo com SEJDHPE (s.d.), o CEAV “busca primordialmente a reestruturação moral, psíquica e social da vítima” (p.12); o CIAPPI presta atendimento especializado (na área jurídica, social e psicológica) à população idosa “por meio de ações de prevenção e promoção da cidadania a idosos vítimas de todo e qualquer tipo de violência e discriminação” (p.14); e o CECH “oferece apoio jurídico, psicológico e de serviço social a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais vítimas de discriminação (...), [mas] não atua em casos extremos de violência” (p.13).

Retomando a discussão sobre o PPCAAM PE, destacamos que apesar de esse programa estar em execução em Pernambuco desde 2007, apenas em 2013 foi promulgada uma lei que formalmente o instituiu no estado, a saber, lei ordinária 15.188/13. Até então, sua determinação legal estava restrita ao decreto presidencial 6231/07, ao qual a lei é bastante similar. Destacamos na lei estadual 15.188/13 a criação do Conselho Gestor do PPCAAM em Pernambuco. De caráter deliberativo e fiscalizador é composto pelas seguintes secretarias e instituições: I.

⁶⁶ Grifo nosso.

Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; II. Secretaria da Criança e da Juventude; III. Secretaria de Defesa Social; IV. Secretaria de Saúde; V. Secretaria de Educação; VI. Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo; VII. Defensoria Pública de Pernambuco; VIII. Associação Estadual de Conselheiros e ex- conselheiros do Estado de Pernambuco; e IX. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O cenário em que atua o PPCAAM PE pode ser refletido a partir do número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) contra crianças e adolescentes no estado. No período de 2007 a 2014 (até setembro), esse tipo de crime vitimou 2417 crianças e adolescentes, segundo dados da Secretaria de Estado de Defesa Social⁶⁷. Em contrapartida, entre setembro de 2007 a outubro de 2014, segundo Martins (2014), houve um total de “627 vidas salvas” pelo PPCAAM, sendo 218 crianças, adolescentes ou socioeducandos e 409 familiares.

Os dados estatísticos do PPCAAM PE, compilados por Martins (2014) e apresentados a seguir, indicam que o programa tem similitudes com o perfil nacional. Assim, a maior parte dos inseridos é do sexo masculino, correspondendo a 81% das inclusões. Os ameaçados concentram-se na faixa etária de 15 anos (23%), 16 anos (22%) e 17 anos (22%). Entre os maiores de 18 anos – que incluem apenas socioeducandos em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) – o percentual é de apenas 6%. Crianças, adolescentes e socioeducandos pretos e pardos são 91% dos ameaçados incluídos no PPCAAM PE. A baixa escolaridade e a não compatibilidade entre idade e inserção escolar é outro aspecto que se destaca. Assim, embora os inseridos no programa se concentrem entre os adolescentes que supostamente deveriam cursar o Ensino Médio, pela idade que têm, nenhum deles tem ensino médio completo e apenas 2% deles possuíam o Ensino Médio incompleto.

Em relação à renda familiar, a dos inclusos no PPCAAM PE é de no máximo 2 a 3 salários mínimos; 15% dos protegidos pertencem a famílias que

⁶⁷ Informações disponíveis em <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/sds/lista-vitimas-cvli?p_p_id=110_INSTANCE_lw6s&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_110_INSTANCE_lw6s_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview&_110_INSTANCE_lw6s_folderId=6025000>. Acesso em 06 Mai 2015. Ressaltamos que, de acordo com esta mesma fonte, sem considerar a região em que ocorreram as mortes, nos meses de outubro a dezembro de 2014, outros 71 adolescentes foram vítimas de CVLI, perfazendo assim, um total de 305 adolescentes assassinados nesse ano.

declararam não ter nenhuma renda; outros 19% sobrevivem em famílias com renda de até ¼ do salário mínimo. Majoritariamente, as famílias dos ameaçados têm renda entre ½ e 1 salário mínimo, condição em que se encontram 25% dos ameaçados. Nestas famílias, é a mãe, em 67% dos casos, a pessoa responsável pela criança, pelo adolescente ou socioeducando que ingressa no PPCAAM PE.

De acordo com Martins (2014), os atuais desafios do PPCAAM PE são:

- Fortalecer o Conselho Gestor do Programa;
- Fortalecer o trabalho com as Famílias Solidárias para acolhimento dos protegidos que ingressam desacompanhados do responsável legal;
- Garantir o tratamento para adolescentes dependentes de substâncias psicoativas;
- Provocar a discussão sobre o tema da violência letal contra Crianças e Adolescentes, nos municípios com maiores Índices de Homicídios contra adolescentes (IHA);
- Ampliar a capacidade de atendimento do PPCAAM/PE, investindo em ações de divulgação na perspectiva de interiorização dos atendimentos;
- Garantir a continuidade das ações do programa em momentos de descontinuidade de recursos.

A partir de nossa prática profissional desenvolvida em uma Vara da Infância e Juventude da comarca de Recife entre os anos de 2007 e 2012, evidenciamos outras dificuldades: 1) a demora na avaliação das situações de risco de morte; 2. a não inclusão de adolescentes e jovens sob o argumento de que o problema a que estão submetidos não é a violência, mas uma extrema vulnerabilidade social; 3. o tempo reduzido para que os sujeitos considerados em risco decidam sobre a saída de sua comunidade (o que implica o rompimento de vínculos importantes); 4) a proteção provisória, cuja garantia é de responsabilidade da instituição (Porta de Entrada) que aciona o PPCAAM (apesar da existência do NAP que, pela abrangência, fica sobrecarregado); e 5) a recusa dos próprios ameaçados e/ou de seus familiares em serem integrados nesse programa de proteção, o que se dá, entre outros motivos, pelo não entendimento ou desvalorização da situação de ameaça ou ainda, pela não aceitação das regras de proteção.

As considerações sobre a constituição e o funcionamento do PPCAAM não esgotam o conhecimento sobre esse programa. Mas, a aproximação a sua expressão mais imediata e aparente é útil para situar nosso campo de investigação

e para retomarmos as reflexões e as inquietações que provocaram o desejo de aprofundar a discussão sobre a possibilidade de efetivação dos direitos inerentes à proteção à vida para adolescentes e jovens ameaçados de morte, a partir da concepção de proteção que fundamenta o PPCAAM. Antes de expor os resultados de nossa pesquisa, apresentaremos o percurso metodológico empreendido para a coleta e análise de dados e a constituição de nossas sínteses provisórias sobre os fundamentos ideopolíticos da proteção ofertada pelo PPCAAM.

3.3 Os caminhos da pesquisa

A realização de uma pesquisa pode ser entendida como um caminho a ser percorrido, que não é linear, entretanto; se constitui antes como uma trilha em que existem obstáculos e elementos não programados que instigam e desafiam o pesquisador. Esta caminhada se torna tanto mais fácil na medida em que o pesquisador melhor definir e organizar seu roteiro de viagem, o que só é possível a partir do desenho das estratégias metodológicas adequadas, ancoradas em base teórica afim ao alcance dos objetivos delineados.

Compreendemos que a metodologia da pesquisa “inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto das técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador” (PORTELLA; GOUVEIA, 1999, p.11). Tais aspectos formam uma unidade, cujos nexos só são possíveis a partir da apropriação e do uso de um suporte teórico-metodológico que permita ao pesquisador apreender a realidade e analisá-la – em sua dinamicidade, contradição e historicidade. Para tanto, o estudo de realidades sociais concretas depende necessariamente de uma opção teórico-metodológica, que traduza uma visão específica dessas realidades e dos meios para conhecê-las. Desse modo, tanto o método quanto os procedimentos metodológicos adotados revelam a relação intrínseca entre sujeito e objeto.

Assim, é o pesquisador que escolhe – não por imposição, mas por afinidade – o melhor caminho para nortear sua investigação. Isso sugere que o método é também político, social e histórico, e reflete o projeto político e o fazer daquele que pesquisa. No caso desse processo investigativo, nos fundamentamos

no método histórico-crítico, pela necessidade de perceber e entender a realidade para além do que ela oferece imediatamente.

Ressaltamos que pelos seus objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como analítico-explicativa. Pela natureza dos dados a serem coletados, a abordagem demandada para a realização da pesquisa foi essencialmente qualitativa. Ao considerarmos que a investigação proposta tem “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno” (GIL, 2002, p.42), evidenciamos seu caráter explicativo.

A análise dos fundamentos ideopolíticos da proteção ofertada pelo PPCAAM não se limitou ao desvelamento e à classificação das relações entre distintas variáveis que pudessem emergir no processo investigativo. O interesse da pesquisa centrou-se na análise do ponto de vista da totalidade, ao considerar, portanto, o devir histórico-social da categoria proteção, as determinações que contemporaneamente lhe dão forma, particularmente no que se refere às crianças, aos adolescentes e aos jovens, reconhecidos como sujeitos de direitos a quem é devida a proteção integral, cuja perspectiva aponta, por sua vez, para o reconhecimento e satisfação de necessidades humanas e para a garantia de direitos em sua concepção contemporânea.

Planejamos originalmente para a coleta de dados a realização de pesquisa documental e bibliográfica, a ser complementada por pesquisa de campo, que se efetivaria através de entrevistas com os sujeitos diretamente envolvidos com a execução do programa, ou seja, profissionais que atuam no PPCAAM. Pela facilidade de contato, segundo esse planejamento inicial, seriam entrevistados os técnicos que atuam no PPCAAM executado em Pernambuco.

Godoy (1995) afirma que a pesquisa documental é um dos tipos fundamentais de pesquisa qualitativa. Como o próprio nome indica, ela se volta ao estudo de documentos, cujo universo é bastante abrangente e ultrapassa o conjunto de registros escritos. Em função dessa diversidade, “definir o documento representa em si um desafio” (CELLARD, 2008, p.296). Nesse sentido, os documentos podem ser compreendidos como:

Todas las realizaciones obra del hombre, em cuanto son indicio de su acción y nos pueden revelar sus ideas, opiniones y formas de actuar y de viver. Los tipos de documentos objetivamente se pueden classificar según la exposición anterior: a) En documentos escritos entre los que cabría distinguir como categorías principales: la prensa; los llamados documentos personales: cartas, diários, memorias, autobiografias; las obras de creación

literária: novelas, obras de teatro, cuentos, ensayos y todas las demás publicaciones impresas. b) los documentos numéricos o estadísticos de todo tipo. c) documentos de reproducción de la imagen y el sonido (cine, televisión, magnetófonos, discos). d) documentos-objeto: toda clase de realizaciones técnicas y artísticas del hombre (BRAVO, 1994, p.284)

Para além da diversidade daquilo que pode ser categorizado como documento – que pode incluir, segundo Cellard (2008, p. 297), desde a produção iconográfica até relatórios de entrevistas e anotações feitas a partir de uma simples observação –, outro aspecto relevante sobre esta fonte de dados refere-se a sua não neutralidade. Com isso, podemos afirmar que os documentos expressam “o jogo de força dos que detêm o poder. [E que] Não são, portanto, produções isentas, ingênuas; traduzem leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço” (SILVA et al., 2009, p.456).

Prates e Prates (2009, p. 115) destacam ainda que os documentos “são produzidos ‘consciente’ ou ‘inconscientemente’ para impor uma imagem ou para explicitar o que aquele grupo que os conformou entende como verdadeiro, adequado ou pertinente”.

Quando iniciamos o mestrado⁶⁸, o PPCAAM funcionava há sete anos no Brasil e há três anos em Pernambuco. Apesar de não ser uma novidade, não havia, naquele momento, muitos documentos disponíveis sobre esse programa de proteção. Esta situação nos exigiu a realização de uma verdadeira “garimpagem” para identificar e reunir material, pois “se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, ‘extraídos’ das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeças” (PIMENTEL, 2001, p.180).

Entre as estratégias utilizadas para a identificação de documentos relativos ao PPCAAM, destacamos a realização de consultas através do GOOGLE, sítio de buscas na internet. Além disso, pela nossa inserção profissional como assistente social do Poder Judiciário, uma das “Portas de Entrada”⁶⁹ para crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte serem encaminhados ao PPCAAM,

⁶⁸ Iniciamos o mestrado em 2010, mas não o finalizamos no tempo previsto (2012). Em função disso e como ainda persistia a motivação para o estudo da temática “adolescentes ameaçados de morte”, nos submetemos a nova seleção, obtendo aprovação. Assim, em 2013 reingressamos no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFPE.

⁶⁹ As portas de entrada são as instituições que podem demandar ao PPCAAM proteção a crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte. Esta atribuição está detalhada em outro item deste capítulo.

estabelecemos contato direto com profissionais do programa. Através desta relação, a equipe do PPCAAM tomou conhecimento de nosso estudo e, a partir disso, técnicos do programa nos indicaram publicações, fornecendo-nos algumas delas. Destacamos ainda que o contato com alguns documentos analisados em nossa pesquisa, como o Guia de Procedimentos e o instrumental para o encaminhamento de casos para pré-análise do PPCAAM, se deu através da utilização desses materiais durante o atendimento direto a adolescentes e jovens ameaçados de morte.

Essas situações oportunizaram o levantamento de uma diversidade de documentos relacionados ao PPCAAM, de formatos, natureza e origem variadas. Estes documentos abrangiam desde normativas até publicações (livros, cartilhas, revistas, folders e postais) elaboradas pela Coordenação Nacional do PPCAAM ou pelas executoras do programa em alguns estados (notadamente Minas Gerais e Rio de Janeiro).

No processo de reunião de fontes para nosso estudo, no primeiro período em que estivemos vinculadas ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (2010 a 2012), também identificamos um vídeo, editais de contratação de profissionais para o Programa, apresentações e relatórios elaborados pela mencionada Coordenação Nacional, seções sobre o PPCAAM no sítio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Presidência da República, além de outros documentos que indiretamente se referiam a este programa de proteção. Pelas definições precedentes, qualquer um desses materiais poderia ser considerado um documento, mas apenas essa constatação não seria suficiente para determinar a inclusão de cada um deles como fonte de dados, observados os objetivos de nossa pesquisa. Assim, em nosso projeto de dissertação apresentado para qualificação em 2011, selecionamos os seguintes documentos para análise (REIS, 2011, p.37-39):

- (1) Decreto federal 6.230, de 11 de outubro de 2007 (estabelece o Compromisso pela Redução da Violência Contra Crianças e Adolescentes, com vistas à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, por parte da União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente, e dá outras providências);
- (2) Decreto federal 6.231, de 11 de outubro de 2007 (institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM);
- (3) Sítio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos – seção referente ao PPCAAM;

- (4) Vídeo da Secretaria Nacional de Direitos Humanos referente ao PPCAAM;
- (5) Relatório – Análise das Proteções 2006 – PPCAAM (nacional);
- (6) Resolução conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009 (aprova o documento Orientações Técnicas: Acolhimento para Crianças e Adolescentes) (Conselho Nacional de Assistência Social);
- (7) Documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Conselho Nacional de Assistência Social);
- (8) Resolução Conjunta nº 2, de 16 de setembro de 2010 (altera o texto do Documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes) (Conselho Nacional de Assistência Social);
- (9) Relatório nacional de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio – 2010 (Presidência da República);
- (10) Projeto de Lei 5234/2005 (Institui a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte, cria o Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte e dá outras providências);
- (11) Plano Nacional de Direitos Humanos 3;
- (12) Legislações que instituem o PPCAAM nos locais em que o programa é executado (Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Distrito Federal, Pará, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná)⁷⁰;
- (13) Guia de Procedimentos do PPCAAM utilizado nos diversos estados onde o programa é executado⁷¹;
- (14) Instrumentais utilizados pelo PPCAAM nos diversos estados onde o programa é executado⁷²;
- (15) Projeto básico de implementação do Sistema Estadual de Proteção a Pessoas no estado de Pernambuco;
- (16) Pacto pela vida – Plano estadual de segurança pública (Pernambuco);
- (17) Outros.

Este conjunto inicial de 57 documentos foi modificado ao longo do tempo em que esta pesquisa foi efetivamente realizada. A primeira mudança ocorreu quando o projeto de dissertação foi novamente qualificado, em 2014, em nosso segundo período de vinculação ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Empreendemos um processo de escolha que se baseou essencialmente na pertinência do conteúdo dos documentos aos objetivos de nosso estudo.

Assim, optamos por trabalhar com aqueles documentos que expressassem – direta ou indiretamente – os fundamentos ideopolíticos do PPCAAM, assim como discutissem a questão da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens e as estratégias de enfrentamento desse problema através do programa. Como resultado, o conjunto de fontes foi redefinido para 43 documentos (REIS, 2014. p.50-52). Foram excluídos os documentos listados nos itens VI, VII, VIII, IX, XV e XVI porque não tinham relação direta com os objetivos da pesquisa.

⁷⁰ Quantitativo correspondente a 11 documentos, entre leis, decretos e portarias.

⁷¹ Quantitativo correspondente a 11 Guias de Procedimentos.

⁷² Quantitativo correspondente a 11 Fichas de Pré-análise, nome que recebem os instrumentais mencionados.

Além disso, acrescentamos legislações, Guias de Procedimentos e Instrumentais correspondentes a mais um estado que passou a executar o PPCAAM (Ceará).

Ressaltamos, contudo, que este *corpus*⁷³ sofreu uma segunda redefinição, ao considerarmos as recomendações da segunda banca de qualificação (realizada em 2014), ao identificarmos novas publicações sobre o PPCAAM e ao promovermos o reenquadramento de algumas publicações identificadas para a coleta de dados.

Em relação a esse último aspecto, ressaltamos que algumas publicações haviam sido identificadas inicialmente como materiais a serem explorados através de pesquisa bibliográfica, incluída inicialmente no planejamento como estratégia de coleta dos dados.

A opção pelo uso da pesquisa bibliográfica como procedimento metodológico justificava-se porque este tipo de pesquisa é comum em estudos exploratórios ou descritivos. Desta maneira, acreditávamos que a realização da pesquisa bibliográfica poderia viabilizar “um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto” (LIMA e MIOTO, 2007, p.40).

Mas, ao aprofundamos nossa compreensão sobre o conceito de pesquisa bibliográfica e sobre as diferenças destas em relação às pesquisas documentais, observamos que as fontes inicialmente identificadas como bibliográficas eram essencialmente primárias, ou seja, “materiais que ainda não receberam tratamento analítico” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.6), o que, segundo esses autores, caracteriza as fontes utilizadas nas pesquisas documentais.

Assim, publicações elaboradas pela Coordenação Nacional do PPCAAM e por instituições executoras dos programas do Rio de Janeiro e de Minas Gerais (livros e revistas) foram categorizadas como documentos, uma vez que não se centravam exclusivamente em discussões teóricas sobre a questão da proteção devida a crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte. A reclassificação desses materiais foi decisiva para ampliar e qualificar a coleta dos dados e para a construção dos eixos de análise da pesquisa, explicitados na terceira parte deste capítulo.

⁷³ O corpus consiste no conjunto de documentos que efetivamente formaram a fonte para a coleta de dados.

As mudanças empreendidas para o delineamento do *corpus* de nossa pesquisa também se referiram às legislações, aos Guias de Procedimento e aos instrumentais específicos à execução do PPCAAM. Ao compararmos estes tipos de documentos, observamos que sua estrutura é similar nos diferentes locais onde o PPCAAM funciona, seguindo as definições do decreto federal que o instituiu e as orientações da Coordenação Nacional do programa. Desse modo, no que se refere a estes tipos de documentos, optamos por trabalhar apenas com os materiais utilizados pelo PPCAAM PE.

Ao se considerar que a pesquisa documental “procura extrair dos documentos informações que permitam compreender como se processaram ou estão se processando determinado fenômeno” (MENDONÇA, 2013, p.233), ressaltamos que os documentos efetivamente utilizados como fontes de dados para esta pesquisa não foram escolhidos aleatoriamente. Avaliamos que são representativos e pertinentes à temática de nosso estudo, na medida em que expressam (ainda que implicitamente) princípios e valores que fundamentam o PPCAAM. Assim, após a reclassificação, a adição de novos materiais e a escolha dos documentos, o *corpus* de nossa pesquisa foi constituído pelos 10 documentos, indicados no Quadro 3:

Quadro 3 – Documentos analisados

Tipo	Documento	Ano	Código de identificação⁷⁴
1. Decretos federais	1.1 Decreto presidencial nº 6230 (Estabelece o Compromisso pela Redução da Violência Contra Crianças e Adolescentes, com vistas à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, por parte da União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente, e dá outras providências)	2007	DF1
	1.2 Decreto presidencial nº 6231 (Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte)	2007	DF2
2. Projeto de lei federal	2.1 PL nº 5234 (Institui a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte, cria o Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, e dá outras providências)	2005	PL1
3. Lei estadual	3.1 Lei ordinária nº 15.188 (Institui o Programa de	2013	LE1

⁷⁴ Estes códigos foram utilizados para informar em quais documentos identificamos os temas relativos aos objetivos de nossa pesquisa.

	Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado de Pernambuco)		
4. Publicações PPCAAM	4.1 Publicação PPCAAM RJ (coletânea de textos)	2005	PUBL1
	4.2 Guia de Procedimentos – PPCAAM PE	2007	PUBL2
	4.3 Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte: PPCAAM (coletânea de textos)	2010	PUBL3
	4.4 Publicação PPCAAM-PE: Famílias solidárias	2011	PUBL4
	4.5 Experiência de acolhimento em famílias solidárias	2013	PUBL5
	4.6 PPCAAM e as Portas de Entrada	2014	PUBL6

Destacamos que os documentos escolhidos cobrem um período significativo de execução do PPCAAM – dez anos, compreendidos entre os anos de 2005 a 2014. Lembramos ainda que estes materiais nos permitiram identificar tensões e contradições na materialização do PPCAAM no contexto de uma sociedade capitalista, em que a violência não é evidenciada como substrato da produção e manutenção de desigualdades e em que se observa o desmonte da seguridade social preconizada constitucionalmente.

Observamos que no processo de delimitação dos documentos que integraram o *corpus* da pesquisa não incluímos os materiais audiovisuais identificados, a saber, dois vídeos, o primeiro produzido pela Coordenação Nacional do PPCAAM e o segundo, pela instituição executora do PPCAAM PE (sobre a inserção dos sujeitos ameaçados de morte em “famílias solidárias”). Avaliamos que o conteúdo destes materiais já estava suficientemente abordado nos documentos escritos escolhidos para a nossa pesquisa.

A despeito da não realização da pesquisa bibliográfica originalmente planejada, acreditamos não ter havido prejuízo. Avaliamos que a leitura exhaustiva dos documentos delimitados para a coleta de dados permitiu identificar questões a serem problematizadas e aprofundadas conceitualmente, possibilidade dada pela dinamicidade da própria pesquisa, que se transforma a partir das aproximações sucessivas à realidade.

Ao considerarmos que a pesquisa documental seria suficiente para a coleta dos dados, também abandonamos a ideia de entrevistar os profissionais que atuam no PPCAAM, estratégia que constava do planejamento inicial de nossa pesquisa. Assim, a pesquisa documental foi o único instrumento metodológico utilizado para a recolha dos dados, o que não significou qualquer prejuízo, pois os documentos “podem nos dizer muitas coisas sobre a maneira na qual os eventos são construídos, as justificativas empregadas, assim como [podem] fornecer

materiais sobre os quais basear investigações mais aprofundadas” (MAY, 2004, p.205).

Sabemos que os dados referentes a uma pesquisa não se dão a conhecer na sua imediaticidade, o que demanda, portanto, a construção de estratégias metodológicas que permitam não apenas a sua coleta, mas sua apreciação. Esta análise é uma tarefa que requer rigor científico e técnicas apropriadas de decodificação que revelem as mediações que configuram e determinam, social e historicamente, o objeto pesquisado.

Assim, para a análise dos dados coletados, utilizamos a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011, p.42):

A definição de análise de conteúdo dada por Berelson⁷⁵, há cerca de vinte anos, continua sendo o ponto de partida para as explicações que todos os principiantes reclamam, a qual ele classificou do seguinte modo: “uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

Esta definição, que reflete as preocupações epistemológicas do contexto sócio-histórico em que foi forjada⁷⁶, parece restringir o uso da análise de conteúdo a pesquisas quantitativas fundamentadas numa concepção teórico-metodológica positivista. Mas, como procedimento capaz de “fazer falar” (BARDIN, 2011, p. 43) os documentos, a análise de conteúdo é plenamente aplicável a pesquisas de natureza qualitativa, como afirmam Minayo (2010), Triviños (2012) e Richardson (2009). Este último autor ressalta, inclusive, que “a análise de conteúdo é, **particularmente**⁷⁷, utilizada para estudar material de tipo qualitativo (aos quais não se podem aplicar técnicas aritméticas)” (RICHARDSON, 2009, p.224)⁷⁸.

Bardin (2011) afirma que análise de conteúdo⁷⁹ é:

⁷⁵ Conforme registra Bardin (2011, p. 22 a 25), Bernard Berelson foi um dos estudiosos que no período de 1940 a 1950 realizou estudos empíricos que associavam análise de conteúdo e investigação política.

⁷⁶ Setúbal (1999, p. 63) destaca que “a preocupação quantitativa com os resultados da análise perdurou fortemente nessa metodologia [análise de conteúdo] até o final dos anos 40 [do século XX], quando ainda se constata a aceitação da definição formulada por Bernard BERELSON, ao estudar o material jornalístico de Chicago no início desse século”.

⁷⁷ Grifo nosso.

⁷⁸ Segundo Minayo (2010, p. 306), após a Segunda Guerra Mundial, “a utilização das técnicas quantitativas para análise de conteúdo entrou em decadência. (...) A partir dos anos 1950, e sobretudo na década de 1960, a questão da análise de conteúdo ressurge, desta vez, dentro de um debate mais aberto e diversificado”.

⁷⁹ De acordo com a sistematização feita por Bardin (2011, p. 125 a 131), a análise de conteúdo abrange três etapas sucessivas, a saber: 1) pré-análise, fase em que os documentos são escolhidos

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. (...). Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não aparente, o potencial do inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem (BARDIN, 2011, p. 15).

Pelo exposto, a análise de conteúdo não se esgota na contagem de frequências e seu potencial de uso se expande pela possibilidade de problematizar, inclusive, o conteúdo ausente ou implícito das mensagens, a partir das inferências que a análise dos dados permite elaborar. Também por meio dela “os analistas de conteúdos inferem a expressão dos contextos e o apelo através desses contextos”, conforme aponta Bauer (2015, p.192). Além disso, baseando-nos em Triviños (2012, p.159), destacamos que a análise de conteúdo se articula ao enfoque dialético e permite perscrutar atitudes, valores e tendências e elucidar ideologias.

Feitas essas considerações, passamos ao detalhamento dos procedimentos metodológicos relativos à pesquisa documental e à análise de conteúdo, particularizados neste estudo. Mas, antes, é pertinente destacar que, segundo Mendonça (2013, p. 241),

Na pesquisa documental, a análise de conteúdo não é um método em si, mas uma técnica que vai permitir o trabalho com os documentos de forma mais rigorosamente científica. A aplicação da análise de conteúdo à pesquisa documental carece, portanto, de algumas adaptações.

Deste modo, em nossa pesquisa é possível considerar que o levantamento e a delimitação dos documentos que serviriam de fontes de dados confundiram-se com alguns dos passos da etapa inicial da análise de conteúdo, correspondente à pré-análise: a leitura flutuante dos documentos, a escolha dos documentos em si e a constituição do *corpus* da pesquisa.

e na qual são elaborados hipóteses, objetivos e indicadores. As atividades realizadas na pré-análise incluem: a) a leitura flutuante dos documentos inicialmente levantados; b) a escolha propriamente dita dos documentos (a partir das regras da exaustividade, da representatividade, da homogeneidade e da pertinência); c) a formulação das hipóteses e dos objetivos; d) a referência dos índices e a elaboração dos indicadores; e) a preparação do material; 2) exploração do material, etapa que “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2011, p. 131); 3) tratamento dos resultados obtidos e interpretação, fase em que ocorre a síntese e seleção dos resultados, e são feitas inferências e a interpretação dos dados analisados.

Ainda durante o processo de leitura flutuante dos documentos, buscamos construir uma caracterização geral do *corpus* da pesquisa, o que fizemos através da utilização de roteiro específico (Apêndice A). No Quadro 4 apresentamos breve sistematização construída a partir da aplicação desse roteiro aos citados documentos. Ressaltamos que durante a pesquisa documental não foram identificados em todos os documentos todos os itens que guiaram nossa aproximação a eles. Contudo, em conjunto, os documentos evidenciaram pistas a respeito dos fundamentos do PPCAAM e sobre tensões e contradições forjadas entre o que programa expõe oficialmente sobre si e sua efetiva materialização na realidade social, histórica e socialmente determinada, eivada de contradições.

As informações sistematizadas no Quadro 4 contribuíram para a análise do conjunto dos dados coletados a partir dos procedimentos específicos da análise de conteúdo. O rastreamento das informações sintetizadas viabilizou ainda nossa aproximação com as concepções que fundamentam o PPCAAM.

Quadro 4 – Entendimentos expressos nos documentos

Aspectos observados	Entendimentos expressos nos documentos
Diretrizes e princípios relativos ao PPCAAM	Os documentos analisados afirmam sua afinidade com os princípios expressos nos marcos legais referentes ao reconhecimento e garantia dos direitos de crianças, adolescentes e jovens, especialmente dos dois primeiros. Assim, o PPCAAM se afirma como uma ação fundada sob o manto da proteção integral, da prioridade absoluta, do respeito à condição peculiar de desenvolvimento em que se encontram crianças e adolescentes. Outro princípio que se destaca é o da convivência familiar e comunitária, a ser resguardada na proteção ofertada pelo PPCAAM. Este princípio fundamentou a criação de uma modalidade específica de proteção, a chamada “família solidária”.
Sujeitos que se enquadram no perfil para inserção no PPCAAM	De acordo com os documentos analisados, o PPCAAM se volta ao atendimento a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Embora os socioeducandos em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto também possam ser atendidos, esta possibilidade é colocada como uma exceção. Ainda sobre o público, os documentos associam os demandantes da proteção e suas respectivas famílias à submissão a muitas situações de violações de direitos. Também emerge dos documentos a compreensão de que estes sujeitos são “vulneráveis” e estão “em risco”. Os documentos sugerem que é preciso diferenciar uma situação real de ameaça daquilo que se configura como demanda por proteção mediada pelo risco e pela vulnerabilidade dos sujeitos.
Motivos/situações para demanda ou inserção no PPCAAM	A referência mais comum encontrada nos documentos é a ameaça de morte, vinculada à questão do envolvimento dos sujeitos ameaçados com a violência. Sobre este tema não há problematizações aprofundadas; praticamente, assinalam a constatação de que é um problema a ser enfrentado por ações articuladas do Estado e da sociedade civil.
Proteção aos sujeitos	Basicamente se refere à retirada dos ameaçados – e de suas

ameaçados	famílias, preferencialmente – do local da ameaça. A proteção se materializa, segundo os documentos analisados, pela inserção do ameaçado na rede de serviços sociais, denominada, reinserção social segura.
Políticas públicas ⁸⁰	As políticas são referenciadas através do destaque feito ao Sistema de Garantia de Direitos, cujo funcionamento é importante para a oferta de serviços públicos. Isto é determinante para o PPCAAM, uma vez que a proteção ofertada por ele se materializa de forma significativa através do encaminhamento dos ameaçados a serviços providos por políticas públicas. Destacamos, contudo, que os documentos sugerem que as ações públicas dirigidas aos ameaçados não devem, se esgotar na intervenção estatal, sendo incentivada a constituição de uma rede solidária formada por instituições da sociedade civil. Além disso, alguns documentos analisados (especialmente os legais) apontam a possibilidade de que o funcionamento do PPCAAM seja operacionalizado por instituições da sociedade civil (como ocorre por exemplo em Pernambuco).

Cumpre-nos salientar que para a execução de todos os procedimentos metodológicos utilizados na coleta e na análise dos dados nos guiamos pelo quadro teórico construído a partir da revisão de literatura. Assim, para a análise dos fundamentos ideopolíticos da proteção materializada pelo PPCAAM, partimos do entendimento relativo ao caráter assumido contemporaneamente pelos direitos, qual seja, indivisibilidade e interdependência. Esta perspectiva exige que a fruição dos direitos ocorra de forma ampliada, de modo que eles não se esgotem, portanto, na satisfação de uma ou outra necessidade, como apenas a proteção, por exemplo. Ou que esta seja pensada numa perspectiva ampliada.

Não fazemos esta reflexão, contudo, sem sopesar os obstáculos colocados à materialização dos direitos em geral e da proteção em particular, numa sociedade capitalista, ainda mais quando esta é historicamente atravessada por uma significativa tradição de negação dos direitos, mesmo nos períodos em que não esteve submetida a regimes ditatoriais, e pela manutenção de tendências regressivas na constituição das políticas públicas, instrumentos através das quais os direitos se operacionalizam.

Este cenário, como vimos anteriormente, é ainda mais precário para uma parcela significativa de crianças, adolescentes e jovens brasileiros, em especial para estes dois últimos grupos de sujeitos, quando consideramos as altas e persistentes

⁸⁰ Embora não tenhamos incluído no Roteiro de Pesquisa Documental um item específico sobre as políticas públicas, a menção a elas foi recorrente nos documentos analisados. Isto nos demandou rastrear os entendimentos relativos a esse tema, uma vez que por meio delas se operacionaliza parte significativa da proteção.

taxas de letalidade que ameaçam sua existência na contemporaneidade no Brasil, a despeito das normativas constitucional e infralegais que asseguram formalmente sua proteção integral, a ser garantida de forma articulada, pela família, pela sociedade e pelo Estado. A rigor, a proteção devida a esses sujeitos deveria ultrapassar o sentido de proteção consubstanciado no que se desenhou como o restrito sistema de seguridade brasileiro, que conjuga direitos derivados do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). As análises teóricas precedentes desvelam o abismo que existe entre o que é definido como proteção integral a crianças, adolescentes e jovens e a realidade concreta desses sujeitos.

Estas reflexões foram determinantes para a exploração dos documentos, como nos ensina Bardin (2011), uma vez que nos permitiram identificar núcleos de compreensão de sentido e unidades de análise, a partir do processo de codificação dos dados. Este processo

Corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices (BARDIN, 2011, p.133).

A estrita vinculação ao arcabouço teórico definido para esta dissertação é ainda mais importante quando se considera que a exploração do *corpus* da pesquisa não se centrou no registro da frequência de aparição de palavras ou temas ao longo dos textos analisados. Sem adentrar na falsa polêmica da incompatibilidade entre pesquisas quantitativas e qualitativas, destacamos que uma pesquisa deste último tipo permite “desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, [e] propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação” (MINAYO, 2010, p. 57), possibilidades que em nossa compreensão se afinam aos objetivos estabelecidos em nosso estudo.

Para além disso, a não realização de contagens frequenciais também nos permitiu desvelar e discutir aspectos e questões ausentes dos documentos analisados. Mais do que falta, as ausências também expressam ideias, concepções, valores, diretrizes e fundamentos que norteiam a materialização do PPCAAM – que se apresenta oficialmente como um programa de proteção à vida –, em um contexto

em que a negação desse direito fundamental ocorre de variadas maneiras, que não se restringem pura e simplesmente na morte física.

Destacamos que essas reflexões nos permitiram delimitar nossas unidades de análise, passo necessário à codificação dos dados coletados, “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes ao conteúdo” (HOLSTI apud BARDIN, 2011, p. 133).

Mais do que simplesmente um passo específico no processo de exploração dos dados, a codificação permite que se ordene minimamente o caos gerado pelo volume de dados que podem ser extraídos das fontes de pesquisa, o que se faz a partir do estabelecimento das unidades de registro e de suas respectivas unidades de contexto.

As primeiras referem-se às “unidades[s] de significação codificada e corresponde[m] ao segmento de conteúdo considerado unidade de base” (BARDIN, 2011, p. 134) e podem ser trabalhadas sob a forma semântica – como tema – ou linguística – como palavra ou frase. Por sua vez, a unidade de contexto é o elemento que evidencia o sentido de uma determinada unidade de registro. Pode ser, segundo Bardin (2011, p. 137), “a frase para a palavra e o parágrafo para o tema”. No caso de nossa pesquisa, a análise de conteúdo empreendida caracteriza-se como temática, pois “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, [...] [relativa a]o objeto analítico visado” (MINAYO, 2010, p. 315).

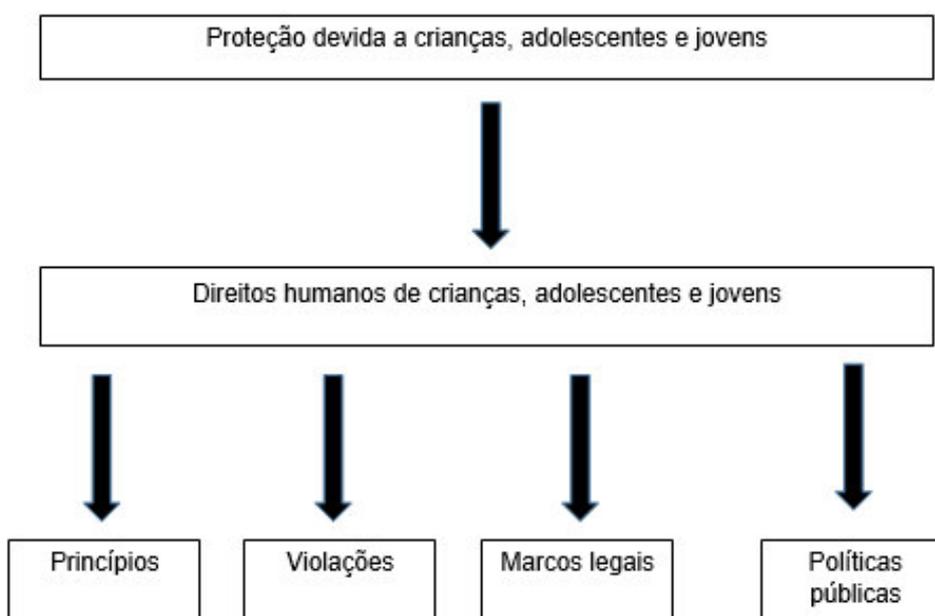
Entre tantas possibilidades para a sistematização de elementos que oportunizassem alcançar a representação do conteúdo dos documentos analisados, decidimos tomar como ponto de partida a questão da proteção em si. Esta ideia se fortaleceu pela compreensão de que a proteção mantém nexos com uma diversidade de temas que, em nosso julgamento, se destacariam nos documentos, tendo em vista as indicações do aporte teórico por nós utilizado.

De acordo com o que tematizamos e discutimos ao longo dos dois capítulos precedentes, **estar protegido relaciona-se diretamente ao reconhecimento e à garantia de um direito humano, numa perspectiva ampliada, que atende, por sua vez, a satisfação de uma necessidade humana fundamental**. No caso específico das crianças, dos adolescentes e dos jovens, dado o marco legal (ainda) vigente (mas sob o sério e iminente risco de ser

desconstituído, tendo em vista as manobras legislativas que ameaçam o Estatuto da Criança e do Adolescente), a proteção a eles devida investe-se de um caráter particular, ou seja, de integralidade. Esta consideração nos leva, necessariamente, a refletir sobre a proteção a partir daquilo que a fundamenta e materializa – princípios, marco legal e políticas públicas –, e também daquilo que a ameaça e que se configura como violações, como múltiplas expressões de violência, a ameaça de morte e outras negações de direitos.

A partir dessas primeiras considerações constituímos inicialmente as seguintes unidades de registro: 1. Proteção devida a crianças, adolescentes e jovens e 2. Direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens. O aprofundamento sobre essas unidades de registro, a leitura flutuante empreendida, assim como as sistematizações que elaboramos a partir da aplicação do roteiro de pesquisa documental ao *corpus* da pesquisa apontaram outras unidades de registros, indicadas na Figura 2.

Figura 2 – Unidades de registro elaboradas durante a fase de exploração dos textos



O esquema apresentado na Figura 2 não significa que haja qualquer hierarquia entre as unidades de registro. Justificamos sua utilização apenas para explicitar que elas mantêm nexos entre si, direta ou indiretamente, e que se afinam com o aporte teórico apresentado nos capítulos precedentes.

No Quadro 5 apresentamos nossas unidades de registro e extratos de alguns contextos em que apareceram, nos distintos documentos analisados, para que sejam melhor avaliadas.

Quadro 5 – Unidades de registro e unidades de contextos⁸¹

Unidade de registro (tema)	Unidade de contexto	Documentos
Proteção devida a crianças, adolescentes e jovens	O PPCAAM tem por finalidade proteger, em conformidade com a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave ameaça no território nacional.	DF2
	Os procedimentos do PPCAAM visam à retirada da (s) pessoa (s) do local da ameaça e a colocação desta (s) em novos espaços de moradia e convivência, promovendo sua inserção social em local seguro.	PUBL6
	Art. 6º A inclusão no PPCAAM/PE deve considerar: I - a urgência e a gravidade da ameaça; II - a situação de vulnerabilidade do ameaçado; III- o interesse do ameaçado; IV - outras formas de intervenção mais adequadas; V - a preservação e o fortalecimento do vínculo familiar.	LE1
Direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens	O processo de consolidação da cidadania da criança e do adolescente obedeceu a uma trajetória de constantes mudanças de paradigmas e de busca de opções para que se pudesse assegurar a respeitabilidade aos Direitos Humanos dessas pessoas em desenvolvimento na ordem do estado democrático brasileiro	PL1
	O PPCAAM tem como ação primordial a preservação da vida de meninos e meninas ameaçados de morte, bem como, busca assegurar à garantia dos direitos fundamentais, tais como, do direito à convivência familiar, comunitária, educação, saúde, entre outros.	PUBL5
	O PPCAAM é isso, o esforço organizado para a garantia da vida.	PUBL2
Princípios	Ao incorporar o enunciado de que crianças e adolescentes são sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, a ação das equipes e das Coordenações Locais e Nacional passa a ter como foco o sujeito, e não apenas a natureza da ameaça, ampliando o caráter da proteção e as possibilidades de ação, que passam a ter também uma natureza pedagógica.	PUBL1
	O Programa se orienta pelo princípio da proteção integral, com destaque para a garantia da convivência familiar, estabelecido no ECA. Já a inclusão e permanência no PPCAAM estão balizadas pelos princípios da BREVIDADE e da EXCEPCIONALIDADE.	PUBL6

⁸¹ Ressaltamos que uma mesma unidade de contexto foi relacionada a mais de uma unidade de registro, a depender das informações que condensava.

	A Proteção em tela está construída com base nas seguintes premissas: 1 – Prioridade Absoluta para a criança e o adolescente. 2 – Doutrina da Proteção Integral (proteção física, psíquica e social) 3 – Execução das ações de proteção sob a responsabilidade de entidades executoras, públicas ou privadas, conveniadas com o Poder Público. 4 – Máximo sigilo sobre a localização dos protegidos. 5 – Não vinculação entre a concessão da proteção e eventual colaboração em processo judicial ou inquérito policial por parte do adolescente. 6 – Apoio à família. 7 – Possibilidade de manutenção da proteção enquanto durar a ameaça. 8 – Respeito ao interesse dos protegidos e de suas famílias na inclusão e permanência nos programas de proteção, sendo privilegiado o princípio do maior e melhor interesse da criança e do adolescente.	PL1
Violações	Crianças e adolescentes vítimas de ameaças de morte que, por omissão do Estado, engrossam as estatísticas das execuções sumárias praticadas principalmente por grupos de extermínio, ação do narcotráfico e de quadrilhas e criminosos associados ao abuso e à exploração sexual	PL1
	Art. 2º O Governo Federal, atuando diretamente ou em colaboração com os demais entes federados e entidades que se vincularem ao Compromisso, implementará os seguintes projetos: I - Bem Me Quer, que contempla crianças e adolescentes em situação de risco, induzindo a articulação das políticas públicas em territórios de grave vulnerabilidade à violência, favorecendo a realização de ações que promovam o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos.	DF1
	Ou seja, partimos do entendimento de que, além da proteção, é preciso que as políticas públicas tenham como pilares a prevenção e o combate da violência como forma de romper o ciclo que coloca, todos os anos, milhares de crianças e adolescentes na trajetória da vulnerabilidade e do risco social.	PUBL3
Marcos legais	O PPCAAM tem por finalidade proteger, em conformidade com a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave ameaça no território nacional.	PUBL1
	Assim, referenciado nos princípios estabelecidos pelo ECA e pela Convenção dos Direitos da Criança, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM vem, desde 2003, desenvolvendo suas ações, buscando conjugar a proteção do direito à vida e a garantia dos demais direitos específicos desse público, vinculados à sua condição de sujeito em desenvolvimento, entre eles a prioridade absoluta no atendimento de suas demandas, o direito à convivência familiar e comunitária e o acesso a serviços e programas de saúde, educação, lazer e cultura adequados à sua faixa etária.	PUBL3
	Os diplomas legais, ou sejam, a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção Sobre os Direitos da Criança, reconhecem o direito à vida como ponto de partida aos demais direitos, e ainda compõem um valioso instrumento jurídico para a proteção de crianças e adolescentes.	PUBL1
Políticas públicas	A inclusão em programa de proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte deverá considerar: VIII - a disponibilidade orçamentária.	PL1

<p>O PPCAAM protege as crianças e os adolescentes ameaçados de morte, através da mobilização do Sistema de Garantia de Direitos, buscando a efetivação daquilo que é preconizado nos art. 4º (Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária) e 5º (Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais) do Estatuto da Criança e do Adolescente.</p>	PUBL2
<p>A Secretaria Estadual responsável pela Política de Direitos Humanos pode propor a celebração de convênios, acordos, ajustes e parcerias, nos termos da legislação vigente, com a União, com outros Estados, Municípios e entidades da sociedade civil, que objetivem a consecução das finalidades previstas no Programa de que trate esta lei.</p>	LE1

A partir do recorte propiciado pelas unidades de registro, construímos dois eixos de análise: 1. Direitos de crianças e adolescentes e 2. Políticas públicas. Ressaltamos que a elaboração desses eixos não se deu com base em contagens e frequências, pois sendo esta uma pesquisa que se propõe qualitativa, compreendemos que “o dado numérico em si nos instrumentaliza, mas não nos equipa para trabalhar com o real em movimento, na plenitude que buscamos” (MARTINELLI, 1999, p. 20).

Nos itens seguintes, apresentaremos nossas sínteses provisórias, construídas a partir da análise dos dados coletados.

3.4 Resultados da pesquisa

3.4.1 Direitos de crianças e adolescentes

A menção aos direitos é recorrente e diversa no âmbito dos documentos analisados. Geralmente são tematizados no *corpus* da pesquisa a partir de uma concepção que julgamos ampliada e que parece se afinar com a ideia de

indivisibilidade e de interdependência a partir da qual são definidos contemporaneamente.

Tal caracterização se evidencia quando diretamente vinculada aos sujeitos que demandam a proteção do PPCAAM, especificamente crianças e adolescentes, aos quais é devida a proteção integral, conforme preconiza a Constituição Federal e os demais marcos legais relativos ao Direito da Infância e da Adolescência hoje (ainda) vigentes no Brasil (Estatuto da Criança e do Adolescente e Convenção Internacional dos Direitos da Criança).

Em nossa compreensão, a referência recorrente à proteção integral sugere a intencionalidade de se fortalecer a imagem do PPCAAM como uma ação fundada nos direitos humanos, identidade que o programa advoga para si nos documentos estudados. Nesse sentido, ao apresentarem o PPCAAM em uma publicação nacional, Oliveira e Lucena (2010, p. 11)⁸² indicam que a mencionada ação protetiva “trata-se de uma iniciativa pioneira e bem-sucedida na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, cujo objetivo é responder aos altos índices de letalidade infantoadolescente registrados no Brasil”.

A associação aos direitos humanos favorece a negação do PPCAAM com o sistema de segurança pública, que se nortearia por outros valores e princípios. Esta perspectiva é afirmada materialmente pela desnecessidade de os protegidos participarem, como testemunhas ou informantes, de processos judiciais. Esta possibilidade, mais do que uma simples escolha metodológica, resgata, no âmbito do programa de proteção analisado, outro princípio resguardado pelo conjunto de normas internacionais e nacionais relativos a crianças e adolescente – o princípio do melhor interesse da criança.

Outro aspecto a ser destacado a partir da análise dos documentos informados no Quadro 1, também relativo à proteção integral é sua restrição a crianças e adolescentes, não englobando, portanto, os jovens, embora a proteção seja extensível a eles, por força da EC 65/2010, que alterou o artigo 227 da Constituição Federal. Nessa perspectiva, a afirmação sobre os direitos – gerais e particulares desses sujeitos – não está afirmada explicitamente, sendo residual, o que pode decorrer da abrangência do PPCAAM a pessoas maiores de 18 anos ser limitada àquelas que se encaixem numa condição específica – estar em

⁸² Texto encontrado no documento PUBL3.

cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida ou prestação de serviços à comunidade).

Esta constatação nos permite considerar que, ao restringir os sujeitos elegíveis para a proteção – ou no mínimo, ao priorizar quem vai ser protegido (nos termos do que o PPCAAM entende como proteção) – ele indiretamente escolhe quem merece viver (ainda que isso se refira estritamente à existência material). Ainda sobre a inserção dos jovens em cumprimento de medida socioeducativa no esquema protetivo disponibilizado através da proteção, é pertinente apontarmos que as eventuais mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente, determinadas pela redução da maioridade penal, provavelmente privará da proteção um contingente significativo de sujeitos que atualmente constituem o grupo em que se registram os índices mais altos de “mortes matadas” (WAISELFISZ, 2015).

Ao retomarmos a discussão sobre direitos, nos documentos analisados, eles aparecem como direitos humanos ou direitos fundamentais, e em algumas vezes são nominados de forma específica: direito à saúde, à educação, ao lazer, à cultura e à segurança, para além da defesa do direito à vida. Embora, não se restrinjam, portanto, à questão do direito à vida, há uma ênfase neste direito, vez que “se coloca à frente de outros e afigura-nos no sentido de que a vida humana seja considerada um ponto central em relação aos demais direitos. Um eixo do qual emanam todos os outros” (GARCIA, 2005, p. 25)⁸³. De todo modo, atentamos para o fato de que ao elencar os direitos, o PPCAAM evidencia que eles devem ser apreendidos como totalidades.

Observamos ainda que a referência ao direito à vida não se faz apenas pela simples defesa e afirmação desse direito por se configurar como pré-requisito básico para a fruição dos demais. Assim, nos documentos analisados a discussão sobre o direito à vida também se funda na consideração desse direito como:

Um valor jurídico e político do Estado brasileiro, frente ao conjunto de normas nacionais e internacionais sancionadas ao longo dos últimos 25 anos de redemocratização e dos 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (NICODEMOS, 2010, p. 29)⁸⁴.

Seja, portanto, pelo aspecto prático ou pelo arcabouço jurídico e normativo constituído, com destaque para o conteúdo específico do Direito

⁸³ Texto encontrado no documento PUBL1.

⁸⁴ Texto encontrado no documento PUBL3.

Infantoadolescente, o direito à vida é central no PPCAAM. Pode parecer óbvia tal afirmação, uma vez que formalmente esta iniciativa governamental se coloca como uma “política de proteção à vida” (SOARES, 2010, p. 14)⁸⁵. Ao considerarmos ainda o que o PPCAAM afirma sobre si mesmo a partir dos documentos analisados – todos eles oficiais, no sentido de propagarem um discurso oficial –, este programa de proteção advoga para si a defesa de uma determinada existência, na medida em que:

Busca a efetivação dos direitos atribuídos à criança e ao adolescente, porém, o desafio é muito maior que a proteção à vida. É trazer um pouco de dignidade para os adolescentes que estão hoje, não só sob ameaça de morte, mas sob o risco de permanecer vivo, sem que para ele isso faça a menor diferença. **O direito à vida não se esgota em nascer e manter-se vivo. Trata-se, do direito de nascer com vida e de se desenvolver com dignidade, de se realizar plenamente. Ser cidadão**⁸⁶ (GARCIA, 2005, p. 29)⁸⁷.

A perspectiva de vida plena – que remete à ideia de total materialização dos direitos humanos (em suas múltiplas dimensões constitutivas), fundamento da proteção integral – se contrapõe assim ao perfil dos ameaçados, conforme relatam os documentos analisados. Aqueles são caracterizados como sujeitos cujas histórias de vida são marcadas por um ciclo de violações contínuas, “no qual perder o direito à vida, supostamente o seu bem maior, é perder apenas mais um direito, em um processo de banalização da violência – e de sua própria existência” (BRASIL, 2010, p. 53)⁸⁸.

Nesse sentido, a discussão sobre os direitos negados daqueles que buscam o PPCAAM situa a ameaça de morte como uma entre tantas outras violações a que se submetem, o que indicaria que o processo de recomposição de seus direitos não se esgotaria na garantia material da vida. No caso do PPCAAM, a preservação da vida é feita através da retirada do ameaçado (e de sua família, na maior parte das vezes) do território onde o risco de morte foi identificado. Uma vez instalados em um local avaliado como seguro, o programa, de acordo com os documentos analisados, busca viabilizar o acesso desses sujeitos aos direitos que lhes foram negados – direitos humanos, fundamentais, sociais, entre as muitas classificações identificadas no corpus da pesquisa. Assim, a proteção no PPCAAM

⁸⁵ Texto encontrado no documento PUBL3.

⁸⁶ Grifo nosso.

⁸⁷ Texto encontrado no documento PUBL1.

⁸⁸ Texto encontrado no documento PUBL3.

está atrelada à fruição de direitos como educação e saúde, entre outros, os quais devem se materializar através de políticas públicas intersetoriais ou pela ação do que o programa denomina de rede solidária, da qual devem participar instituições da chamada sociedade civil e não apenas entidades e organizações governamentais.

As indicações precedentes, registradas nos documentos analisados, afirmam tautologicamente a ideia de que o PPCAAM defende intransigentemente os direitos humanos de crianças e adolescentes, defesa que se materializa, na perspectiva do programa, na viabilização do acesso de seus protegidos aos direitos básicos. Na metodologia do programa, esse acesso é apresentado, portanto, como concretização da ação protetiva, a qual visa ao que se denomina reinserção social segura. Na esteira desse processo, o material analisado salienta a intenção de criar – no período que dure a proteção – condições para que não se reponham ou se reatualizem os determinantes que produziram a ameaça de morte. Com isso, o PPCAAM afirma o desejo de “romper o ciclo que [...] levou [o ameaçado] ao programa” (BRASIL, 2010, p. 44).

Outro aspecto a ser destacado na tematização dos direitos no âmbito do PPCAAM no âmbito de seus documentos oficiais diz respeito ao recurso ao Direito da Infância e Adolescência, especialmente no que se refere aos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nessa perspectiva, a visão sobre o que o programa denomina “ameaçado de morte” não teria o foco na situação da ameaça em si ou na situação de violação de direitos, mas nos sujeitos e em suas potencialidades.

Ao se fundamentar no Direito da Infância e Adolescência, o horizonte declarado pelo PPCAAM nos documentos analisados é o da proteção integral, pois uma das concepções por nós identificadas a trata “como principal fundamento e valor dos direitos humanos, elemento essencial para a firmação do Estado brasileiro como efetivamente democrático e de direito” (NICODEMOS, 2010, p. 28)⁸⁹.

Destacamos que a tematização acerca da proteção integral traz em seu bojo a discussão sobre a exigência e a observância ao respeito a princípios, como a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a prioridade absoluta, a garantia da convivência familiar e comunitária e a excepcionalidade e a brevidade da ação

⁸⁹ Texto encontrado no documento PUBL3.

protetiva materializada pelo PPCAAM, uma vez que a inserção nesse programa implica na restrição de alguns direitos. Os documentos analisados indicam que para a concretização desses princípios, é necessário um firme e qualificado Sistema de Garantia de Direitos (SGD), como se exemplifica na passagem transcrita a seguir:

O fortalecimento do Sistema de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente é uma das condições essenciais para que se garanta a cidadania plena das crianças e adolescentes brasileiros, no escopo de um dos marcos legais mais avançados do mundo, num país onde as flagrantes e contínuas violações afrontam de maneira insuportável os princípios da ética e dos direitos fundamentais” (SDH/PR, 2005, p. 6).

Como já assinalamos, os documentos analisados destacam que o atendimento a crianças e adolescentes – modalidade de programa em que o PPCAAM se insere – defendem a ideia de que este atendimento se dá sob a perspectiva dos direitos humanos. Desse modo, preconizam o rompimento com “construções sociais conservadoras, marcadas por preconceitos, verdades estereotipadas e [pelo] senso comum” (BRASIL, 2010, p. 68)⁹⁰.

A despeito de toda discussão empreendida sobre direitos humanos evidenciada nos documentos analisados, não apenas do ponto de vista das violações, mas da necessidade da afirmação dos direitos, o PPCAAM parece desconsiderá-los quando elenca como uma das hipóteses de inclusão na proteção que materializa, a situação de vulnerabilidade do ameaçado.

A referência à vulnerabilidade é qualificada pelo PPCAAM na perspectiva de ser diferenciada do risco iminente de morte e ainda, da vulnerabilidade social, pois, segundo expresso nos documentos analisados, entende-se que há a necessidade de situar um debate específico sobre a letalidade infantoadolescente, cujos motivos não devem ser confundidos com os que determinam uma condição de vulnerabilidade social. Mas, ao mesmo tempo, o PPCAAM pontua que sua intervenção se dá na perspectiva de qualificar a atuação da rede, “ao buscar dela o cumprimento de seu papel de ajudar a interromper a trajetória de violações que levaram a criança e/ou o adolescente à situação de vulnerabilidade” (BRASIL, 2010, p. 58)⁹¹.

A tentativa de diferenciar risco/vulnerabilidade das situações de ameaça de morte está justificada nos documentos analisados para que se evitasse que:

⁹⁰ Texto encontrado no documento PUBL3.

⁹¹ Texto encontrado no documento PUBL3.

O PPCAAM se tornasse uma resposta genérica para a ausência de políticas sociais para crianças e adolescentes. Era preciso marcar a diferença entre risco de morte e vulnerabilidade social, abrindo caminho para o debate sobre letalidade de crianças e adolescentes e a criação de um Programa específico para tratar do tema (BRASIL, 2010, p. 47)⁹².

Esta passagem parece conflitar com outras afirmações expressas nos documentos analisados, especialmente nos trechos que se referem à ameaça de morte como desfecho de uma vida inteira de violações e negações de direitos. Desse modo, avaliamos que não faz sentido se desconsiderar as determinações sociais e também econômicas (mas não apenas estas), para evidenciar os motivos pelos quais os adolescentes e jovens pobres (especialmente), nos últimos 30 anos, são vitimizados por crimes letais. Além disso, tomando-se como exemplo os dados do PPCAAM PE (MARTINS, 2014), observamos como o recorte de classe é determinante para caracterizar o público que busca o programa de proteção sob nossa análise. Nessa perspectiva, compreendemos que o risco de morte não pode ser tomado como um fato decorrente de escolhas e caminhos individuais, compreensão que predomina no conjunto dos documentos analisados e é indicativa dos princípios que nortearão a proteção a ser materializada pelo PPCAAM. Nesse contexto, é compreensível a afirmação pinçada de um dos documentos:

As bases que orientam a proteção realizada pelo PPCAAM partem da compreensão de que se não for interrompida a trajetória que levou a criança ou o adolescente à situação de risco de morte, a tendência é que ele se ponha em risco novamente. Desse modo, ele tem a vida garantida enquanto está no PPCAAM, **mas tende a reeditar as práticas que lhe colocaram em risco**⁹³ depois de sair do Programa. Assim, quanto mais estreita a ligação entre a trajetória de vida do sujeito e o risco de morte, ou seja, quando não se trata de um fato isolado, exterior ou excepcional na vida do sujeito, maior a necessidade de que o processo de proteção estimule e propicie a busca de novas oportunidades pelo adolescente (BRASIL, 2010, p. 46)⁹⁴.

As reflexões sobre a vulnerabilidade nos levam a considerar que existe uma tentativa de equiparar as violações de direitos – das quais a violência letal representa o ápice – à vulnerabilidade extrema. Desse modo, em sintonia com as conceituações correntes sobre o tema (algumas das quais sinalizadas no Capítulo 2 desse estudo), destacamos que os documentos analisados afirmam que os

⁹² Texto encontrado no documento PUBL3.

⁹³ Grifo nosso.

⁹⁴ Texto encontrado no documento PUBL3.

ameaçados possuem potencialidades, “sobre as quais está baseada a ação protetiva” (BRASIL, 2010, p. 80)⁹⁵ desenvolvida pelo PPCAAM.

A análise dos documentos também indica que a ideia de vulnerabilidade é recorrentemente associada à noção de risco. Alta vulnerabilidade e risco são referenciados, assim como os requisitos que levam ao desfecho da morte violenta. Nesse sentido, os documentos analisados relatam que:

Os adolescentes vítimas de ameaças de morte trazem com eles uma conjuntura que os remetem a situações de risco extremo, tais como: uso exacerbado de drogas, situação de abandono, conflito familiar, “facilidades” encontradas no tráfico de drogas em contrapartida às dificuldades encontradas em outras instâncias da vida social (GARCIA, 2005, p. 30)⁹⁶.

Em nossa avaliação, essas situações, quando pensadas sob a perspectiva da vulnerabilidade e dos riscos sociais, parece reatualizar elementos da extinta doutrina da situação irregular, já superada, pelo menos do ponto de vista do direito, da norma e da lei.

A vulnerabilidade também é referida nos documentos para a determinação dos estados nos quais o PPCAAM foi ou deve ser implementado. A definição da vulnerabilidade vincula-se a considerações sobre o contexto socioeconômico, político e cultural dos sujeitos a serem protegidos. Ainda que mencionem a ação ou a omissão do Estado como determinantes do que nomeiam como situações de vulnerabilidade, não aprofundam esta ideia e ainda, descontextualizam sua produção no âmbito da sociedade capitalista.

Observamos ainda que a vulnerabilidade nos documentos analisados é circunscrita ou relacionada às fragilidades dos laços sociais e familiares, o que pode remeter à ideia de que o cuidado e a proteção têm na família e na comunidade seu espaço privilegiado de desenvolvimento e manutenção. Essas ideias são bastante difundidas desde os anos 1990, quando o Brasil aderiu de forma intensiva aos preceitos neoliberais. A referência ao fortalecimento de vínculos sócio-familiares sugere que o PPCAAM se produz sob uma lógica minimalista e focalista, que imputa aos seus usuários, a responsabilidade de, pelo menos em parte, romper com sua própria situação de “risco e de vulnerabilidade”, aproveitando, portanto, as potencialidades desses sujeitos e o capital social de que possam se valer. Como se

⁹⁵ Texto encontrado no documento PUBL3.

⁹⁶ Texto encontrado no documento PUBL1.

nota, tal compreensão expressa uma das tendências contemporâneas das políticas sociais brasileiras.

Pela análise dos documentos escolhidos como fonte de dados para nossa pesquisa, essa autorresponsabilização (ou responsabilização atribuída à família do ameaçado) pode ser localizada, por exemplo, no Termo de Compromisso, cuja assinatura – que implica na concordância com todas as regras de proteção aí sistematizadas – constitui-se critério imprescindível para a inclusão no PPCAAM (consubstanciada nesse caso, sob a ótica da voluntariedade). Mesmo carecendo de aprofundamento, avaliamos ser necessário registrar que a proteção oferecida pelo PPCAAM é condicionada à disponibilidade do ameaçado para se inserir em um esquema protetivo que, segundo o próprio programa analisado (segundo consta nos documentos analisados), é restritivo de direitos, ainda que para a preservação de outros, em especial, o direito à vida e à integridade física.

No contexto da discussão sobre vulnerabilidade e risco, um aspecto que merece ser destacado é a menção pejorativa ao Estado. Assim, este é descrito a partir de características negativas, como o fato de ser tensionado por interesses particulares e ser caracterizado por clientelismo, corrupção e burocratização, entre outros desqualificadores. Este perfil, segundo algumas ideias inscritas nos documentos analisados, leva “o jovem e a sociedade civil a desacreditar totalmente” no Estado. Em face disso, ainda de acordo com os mencionados documentos, o Estado deve ser responsabilizado pela maneira como os jovens desvalorizam suas vidas, o que os leva ao risco de morte. Destacamos, contudo, que mesmo enviesadas, essas considerações evidenciam a insuficiência quantitativa e qualitativa das políticas públicas como um determinante para a construção dos caminhos que levam crianças, adolescentes e jovens a serem assassinados.

Importa-nos, a partir das considerações precedentes, destacar que esse movimento de “satanização” e desqualificação do Estado – também afim do processo de precarização das políticas públicas, intensificado após a adesão do Brasil ao ideário neoliberal – pode explicar porque a celebração de convênios para a execução do PPCAAM, dada como possibilidade pelo decreto presidencial 6031/07, tenha se tornado a regra para a implementação desse programa de proteção.

Em nossas reflexões, ressaltamos ainda que a possibilidade de alguém se submeter a uma situação de ameaça de morte – categorizada como risco de

morte – não é tratada de forma homogênea nos documentos analisados; ora se coloca como violação de direitos, ora como algo inerente à vulnerabilidade. Por sua vez, a vulnerabilidade, em algumas passagens dos documentos analisados, é equiparada à violação de direitos – o que demanda necessariamente, em nossa avaliação, uma ação ou omissão do Estado; em outras, é vinculada à conduta pessoal do ameaçado, que manifesta determinados comportamentos, considerados perigosos, dos quais são exemplificativos o uso e o tráfico de drogas, a vivência de rua e as situações de exploração sexual.

De uma forma bem pontual e restrita, a adesão às políticas neoliberais é referida como causa dos problemas que levam os adolescentes a vivenciarem o risco de morte, mas esta reflexão é feita numa perspectiva que associa esses problemas a

Um sistema perverso, agressivo e autoritário que torna as pessoas desprovidas de sentimentos de solidariedade, de afetividade e de autoestima. As situações vexatórias produzidas por esse sistema acabam desestruturando a família por desconsiderar o mínimo necessário à sobrevivência. Diante da omissão escancarada do Estado, não resta outro destino a essas crianças e adolescentes da periferia, senão o extermínio (SOARES, 2005, p. 25)⁹⁷.

Assim, embora nos documentos se mencione minimamente a questão das escolhas ético-políticas do Estado brasileiro, as quais reverberam em seu sistema protetivo em termos teóricos e práticos, a resolução do universo de problemas que colaboram para a manutenção persistente das altas taxas de assassinatos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil parece se esgotar no velho recurso à solidariedade, que esvazia o conteúdo histórico e político não apenas das questões que dão causa à violência letal contra esses sujeitos, mas também às eventuais respostas construídas.

Também destacamos nos documentos analisados a persistente tentativa de diferenciar risco social e risco de morte. No contexto do programa, segundo evidenciam o *corpus* da pesquisa, o que é identificado ao primeiro é encaminhado para a rede de proteção e somente

Quando [a situação] se configurar a real e eminente ameaça de morte, ainda que conjugada com risco social, o caso é inserido na proteção emergencial e continua sob avaliação e, após a conclusão da análise final poderá permanecer sob proteção o tempo que for necessário até que cesse o risco (SOUZA, 2005, p. 9)⁹⁸.

⁹⁷ Texto encontrado no documento PUBL1.

⁹⁸ Texto encontrado no documento PUBL1.

Mais uma vez ressaltamos a interpretação dual em relação ao risco de morte, entendendo que aquilo que os documentos analisados nomeiam como risco ou vulnerabilidade social é determinante para a geração da ameaça de morte, em nossa compreensão (e se vincula à negação de direitos). Esta ponderação parece fazer sentido quando os documentos analisados indicam como estratégias protetivas aplicadas ao ameaçado e a sua família, o acesso desses sujeitos a políticas públicas que, por sua vez, materializam direitos e promovem a satisfação de necessidades básicas. Essa lógica aparece ainda no que o PPCAAM classifica como reinserção social segura, a qual se consolida pela inscrição do ameaçado e de sua família nos circuitos das políticas sociais e na possibilidade de sua auto-gestão, aspectos que são associados à eventual superação das condições que produziram a ameaça.

3.4.2 Políticas públicas

Seja pela referência a situações de violação de direitos ou de vulnerabilidade e risco, o PPCAAM em seus documentos oficiais, define-se como uma ação que existe em função das altas taxas de letalidade que atingem a população adolescente e jovem. Mas, o papel do PPCAAM neste cenário não está suficientemente definido e materializado, pelo que depreendemos dos documentos analisados. Como exemplo dessa afirmação, destacamos que em um mesmo documento (BRASIL, 2010), o programa é apresentado como uma ação cujo objetivo é responder aos altos índices de letalidade infantoadolescente registrados no Brasil. Mas, em outro texto. Localizado na mesma publicação, pertencente a esse mesmo documento, afirma-se que o referido programa de proteção não busca reverter as significativas taxas de letalidade registradas no país.

Estas imprecisões talvez decorram das tensões entre a identidade que o programa advoga para si (proteção à vida articulada com a defesa de outros direitos, em função dos marcos legais nos quais se ancora e dos princípios correspondentes a estes) e entre as limitações para sua materialização via políticas públicas. Ainda que essa dificuldade não esteja colocada explicitamente nos documentos, é possível supor que se vinculam necessariamente à disputa do fundo público, assim como

ocorre com outras ações e políticas estatais, em especial aquelas de cunho sócio-protetivo, em um contexto em que o capital recria constantemente estratégias para sua reprodução e para o enfrentamento de suas crises cíclicas.

Apesar dessas indefinições e das dificuldades de sua materialização, destacamos que a existência do PPCAAM pode ser compreendida como resultado da inscrição da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens na agenda pública, o que expressa o reconhecimento dessa problemática como algo a ser enfrentado pelo Estado. Nesse sentido, um dos horizontes que o PPCAAM aponta para si indica que:

[...] o Programa deve integrar uma política nacional de redução da violência letal, que necessita ser urgentemente desenhada. Uma política de ação continuada, desenvolvida no âmbito do Executivo com recursos não passíveis de contingenciamento, que envolva as três esferas de governo e se efetive na articulação intersetorial em nível federal e local. (SOARES, 2010, p. 13)⁹⁹.

Esta compreensão sugere um reconhecimento oficial da prerrogativa do Estado no enfrentamento da violência letal praticada contra crianças, adolescentes e jovens (com ênfase nestes dois últimos) e foi identificada em outros documentos que estudamos. Desse modo, é possível afirmar que, segundo o *corpus* analisado, o PPCAAM ratifica o comprometimento do Estado na redução da violência letal, através de uma política nacional, a ser apropriada e desenvolvida por todos os entes federativos, segundo sua competência específica. Para tanto, o conjunto de documentos analisados ressalta ainda que:

Esse tipo de ação pública (programa/serviço) está lastreado nos instrumentos normativos internacionais, interamericanos e nacionais de promoção e defesa de direitos humanos e se articula na rede ampla do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao lado de outros dessa política especial e de outros das demais políticas públicas (econômicas, institucionais, infra-estruturantes e sociais) (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 10)¹⁰⁰.

Apesar do destaque conferido ao Estado na proposição e condução das ações voltadas tanto para debelar a letalidade adolescente e juvenil, quanto para preveni-la, os documentos analisados também evidenciam o chamado à “sociedade civil”, “forte, organizada/mobilizada, política e tecnicamente qualificada, realmente

⁹⁹ Texto encontrado no documento PUBL3.

¹⁰⁰ Texto encontrado no documento PUBL1

participativa” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 13)¹⁰¹ para o enfrentamento da problemática aludida. Ressaltamos que o destaque dado às organizações da sociedade civil, conforme observamos nos documentos analisados, não é apenas autorreferenciado por estas entidades¹⁰², mas é previsto e estimulado pelos instrumentos legais que amparam o PPCAAM, como por exemplo, o Decreto Federal 6231/2007¹⁰³. Segundo o art. 6º, inciso III desse decreto, entre as atribuições do Conselho Gestor do PPCAAM, está a proposição de ações de atendimento e de inclusão social aos protegidos, por intermédio da cooperação com instituições públicas e privadas responsáveis pela garantia dos direitos previstos na Lei no 8.069, de 1990. Salientamos ainda que o próprio Conselho Gestor do PPCAAM, conforme consta no art. 5º do mesmo decreto, poderá ser constituído por representantes da sociedade civil.

Estas situações podem explicar, pelo menos em parte, o fato de que o PPCAAM, nos estados onde foi implementado, é executado diretamente por organizações não governamentais, conveniadas com o poder público, situação encontrada, por exemplo, em Pernambuco desde 2007, quando o programa começou a funcionar no estado. Estas previsões nos permitem afirmar que existem, portanto, interesses convergentes – públicos e privados – na execução terceirizada do PPCAAM por organizações não-governamentais.

Compreendemos que enquanto para as entidades do terceiro setor o convênio com órgãos estatais se configura como uma possibilidade de continuarem existindo, para o Estado, a execução indireta do PPCAAM se inscreve na lógica de privatização das políticas e da transferência de responsabilidades estatais para outras esferas. Do ponto de vista prático, a manutenção desse modelo traz riscos aos sujeitos inseridos nas ações protetivas implementadas pelo PPCAAM, na medida em que os períodos de término de convênio e de mudança de gestão podem comprometer a manutenção da proteção ofertada.

Ainda no contexto de discussão sobre as políticas públicas, avaliamos ser pertinente ressaltar que, de acordo com os documentos analisados, a proteção preconizada pelo PPCAAM não se faz apenas a partir do acesso de políticas

¹⁰¹ Texto encontrado no documento PUBL1.

¹⁰² Esta referência é compreensível quando se considera que alguns dos documentos analisados foram elaborados por entidades executoras do PPCAAM (nos estados de Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro).

¹⁰³ Texto encontrado no documento DF2.

estatais especializadas; inclui também os serviços disponibilizados por uma rede de retaguarda, identificada como rede solidária. Essa rede, de acordo com os documentos analisados, não é formada, portanto, apenas por instituições públicas (de saúde, de educação ou socioassistenciais), mas também por instituições da iniciativa privada. Assim, os documentos respaldam o recurso à rede de apoio comunitário, como grupos religiosos, culturais, de esporte e de lazer, como estratégias protetivas.

Os documentos analisados também enfatizam que o PPCAAM não substitui a rede de proteção; seu papel nesse contexto é ser “um forte articulador” (BRASIL, 2010, p. 58)¹⁰⁴ dessa rede, sem especificar, contudo, como se daria essa articulação. Nessa perspectiva, assinalam que o programa de proteção deve requisitar a qualificação dos serviços, na medida em que:

Ao romper, portanto, com o isolamento que a proteção baseada no refúgio gerava e se integrar à rede de proteção como mais um serviço, o PPCAAM passa a atuar também apresentando demandas para esse conjunto de parceiros (escolas, postos de saúde, segurança pública, CRAS, CREAS), no sentido de promover a proteção integral do sujeito protegido. Diante das deficiências encontradas, contribui, de um lado, para mobilizar a sociedade em torno do tema, apontando a insuficiência dos serviços disponíveis e, de outro, para qualificar a atuação da rede, ao buscar dela o cumprimento de seu papel de ajudar a interromper a trajetória de violações que levaram a criança e/ou o adolescente à situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2010, p. 58)¹⁰⁵.

Ao tematizarem as políticas públicas, os documentos analisados pontuam a ausência delas, tanto no que se refere ao enfrentamento do crescimento da violência letal contra adolescentes e jovens, sem contrapartida de respostas estatais consistentes a esse problema, quanto ao contexto gerador desta mesma violência. Identificamos assim, uma crítica à insuficiência das políticas públicas, pela não implementação/consolidação dos princípios e ações ratificados constitucionalmente e detalhados no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente. Nesse sentido, os documentos analisados afirmam que:

Além da proteção, é preciso que as políticas públicas tenham como pilares a prevenção e o combate da violência como forma de romper o ciclo que coloca, todos os anos, milhares de crianças e adolescentes na trajetória da vulnerabilidade e do risco social (OLIVEIRA e LUCENA, 2010, p. 11)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Texto encontrado no documento PUBL3.

¹⁰⁵ Texto encontrado no documento PUBL3.

¹⁰⁶ Texto encontrado no documento PUBL3.

Nesse sentido, no conjunto dos documentos analisados, observamos que a materialização do princípio da prioridade absoluta demanda a garantia no orçamento público dos recursos necessários para a efetivação de políticas sociais universais que devem ser, em nossa compreensão, protetivas. Apesar disso, destacamos que o projeto de lei analisado¹⁰⁷ – que se aprovado balizará a implementação e o funcionamento do PPCAAM em todo território nacional – prevê em no artigo 16, inciso VIII, que a inclusão em programa de proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte deverá considerar, entre outros aspectos, a **disponibilidade orçamentária**¹⁰⁸.

Ainda que este mesmo projeto de lei preveja em outro artigo que a entidade executora (e não o Estado, ressaltamos) deverá encaminhar a criança ou adolescente para outros programas de proteção ou tomar providências para a preservação de sua integridade física e psíquica, na hipótese de sua não-inclusão por ausência de provisão orçamentária, esta consideração sinaliza no âmbito do PPCAAM que a proteção à vida, apesar de sua importância, também se configura como uma política restrita, o que, no limite, evidenciaria a afronta ao princípio da prioridade absoluta, preconizado pelas normativas correlatas aos direitos de crianças e adolescentes, sobre as quais o PPCAAM afirma estar fundamentado.

Importante destacarmos ainda que os documentos analisados também ressaltam a necessidade de que as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência letal considerem idade, gênero, raça e território como aspectos estruturantes dessa violência.

Ressaltamos, por fim, que a análise dos documentos que compuseram o *corpus* de nossa pesquisa indicou que o PPCAAM, embora se coloque como um programa de enfrentamento à violência não avança na discussão dessa temática, no que se refere a seus fundamentos, causas e repercussões no contexto de uma sociedade capitalista.

¹⁰⁷ Texto encontrado no documento PL1.

¹⁰⁸ Grifo nosso.

3.4.3 Qual proteção para qual vida?

Como os documentos que compuseram a pesquisa não foram produzidos pela mesma fonte – embora a matriz que os embasa seja comum – e nem no mesmo período, talvez isso explique as contradições e divergências encontradas em algumas das concepções registradas nos documentos analisados. Nesse sentido, há proposições que consideramos progressistas e afirmadoras de direitos – pensadas a partir de uma visão menos superficial e imediata da realidade – quanto ideias que repetem conceitos há muito superados, como por exemplo, o de famílias desestruturadas, usado em um dos documentos para caracterizar a situação **vulnerabilidade**¹⁰⁹ dos núcleos familiares dos ameaçados de morte.

Talvez em função dessas questões, os documentos analisados apresentem uma visão partida sobre a questão da letalidade infantoadolescente, ora situando-a como expressão máxima de violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, ora como o ponto final de situações e vivências – posicionadas muitas vezes em nível individual ou no máximo familiar ou comunitário – que remetem à vulnerabilidade ou ao risco.

Como já registramos, há uma tentativa de diferenciar o que é o risco de morte e no que consiste a vulnerabilidade e o risco social, uma vez que apenas aqueles sujeitos submetidos à primeira condição são elegíveis para receberem minimamente do Estado, ainda que através da intervenção terceirizada para a sociedade civil, a garantia do direito de permanecer vivo, sob determinadas condicionalidades e por um determinado tempo.

Avaliamos que se existem entendimentos divergentes sobre os fundamentos da alta taxa de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens e sobre os sujeitos que devem ser protegidos, é compreensível que também sejam distintas as estratégias de proteção que se forjam no contexto da ação capitaneada pelo PPCAAM enquanto autodeclarada política de proteção à vida. Destacamos que as diferenciações referenciadas não se expressam somente do ponto de vista conceitual, mas principalmente a partir de fundamentos valorativos e éticos-políticos. Assim, sob a lógica que repõe a ameaça ou o risco de morte como violação aos

¹⁰⁹ Grifo nosso.

direitos, o PPCAAM se coloca como uma ação que se afina aos interesses dos ameaçados, uma vez que se constituem, antes de tudo, como sujeitos de direitos a quem é devida proteção integral, não restrita, portanto, a situações, contextos e tempos específicos e determinados.

Ressaltamos, contudo, o movimento, identificado a partir da análise dos textos que forneceram os dados de análise para essa pesquisa, de transformação de determinados princípios e valores no percurso concreto entre o que o PPCAAM afirma como horizonte de intervenção e o que materializa como ação protetiva. Esses princípios são utilizados para apresentar o PPCAAM como um programa que valoriza, preserva e encerra as conquistas legais consubstanciadas no Direito da Infância e da Adolescência ainda vigente no país (mas que estão sob o risco de sofrer mudanças importantes em curto e médio prazo). Entre eles, pela vinculação direta com a questão de partida dessa pesquisa, destacamos a proteção.

Em sua vertente de integralidade, consoante ao que foi constitucionalmente assegurado e posteriormente ratificado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a proteção integral envolve a garantia de uma multiplicidade de direitos, afinando-se assim com uma concepção ampliada de direitos humanos que se desejam indivisíveis e interdependentes. Nesse sentido, a proteção integral demandaria para sua materialização, a efetivação e articulação dos três eixos constitutivos do Sistema de Garantia de Direitos. Mas este, por sua vez, depende de políticas públicas, as quais, contemporaneamente, tem a seletividade e a precariedade como marca.

É possível considerar que esse cenário impõe ao PPCAAM a operacionalização de esquemas protetivos basicamente restritos à retirada do ameaçado e de sua família do local da ameaça e a posterior acomodação deles em um lugar “seguro”. Nessa perspectiva, a ideia de proteção se desvirtua, o que nos permite afirmar a precariedade da proteção oferecida, limitada a situações pontuais e condicionada à voluntariedade dos próprios ameaçados para ser aplicada, o que evidencia a tendência de políticas sociais contemporâneas que creditam aos sujeitos a responsabilidade pelo rompimento com situações e vivências adversas, desde que saibam aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas.

A despeito da fragilização sinalizada em relação à rede protetiva, esta é acionada e a partir do acesso do ameaçado e de sua família aos bens e serviços

sociais públicos que deveriam ter acessado desde sempre, cria-se a ilusão de rompimento com os determinantes da situação de ameaça, o que nos leva a considerar que mesmo para os protegidos, persiste a desproteção. Ou, no máximo, a proteção que passam a gozar é artificial e possivelmente estará limitada ao período em que estarão sob os cuidados da equipe técnica do PPCAAM.

De um modo geral ressaltamos ainda que a proteção devida ao público alvo do PPCAAM se fragiliza ainda quando os recursos utilizados para a manutenção desse programa de proteção deixam de ser repassados quando ocorre o término do convênio entre o ente público e a organização do terceiro setor contratada, sem que se tenham processado todos os trâmites para a renovação do convênio ou constituição de um aditivo contratual. Além disso, o princípio da prioridade absoluta, que deveria nortear todas as políticas voltadas para a infância e juventude, também não é observado, comprometendo a execução das ações protetivas. Ressaltamos que, mesmo se criado um Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, o que pretende o PL 5234/2005, sua manutenção e subsistência está condicionada à disponibilidade orçamentária.

Se identificamos dificuldades vivenciadas por aqueles que são contemplados pela proteção oferecida pelo PPCAAM, há outras ainda mais agudas, experienciadas por aqueles sujeitos que não são alcançados pela proteção ofertada pelo programa. Destacamos, nesse sentido, as limitações para o atendimento dos jovens, os quais apresentam perfil para o PPCAAM apenas se estiverem em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto. Isso nos leva a considerar que parte significativa dos jovens maiores de 18 anos até 24 anos não possui acesso a estratégias protetivas, a não ser aquelas que condicionam sua participação em processos judiciais, como o PROVITA.

Ao nos basearmos, pois, nos eixos de análise que foram constituídos a partir das unidades de registro sistematizadas, é possível considerar que há uma contradição entre o que está colocado como princípio protetivo e o que se efetiva como estratégia de proteção materializada pelo PPCAAM. Eles sugerem que, apesar de esse programa de proteção se apresentar publicamente como ação de enfrentamento da violência letal que atinge crianças, adolescentes e jovens, a

proteção oferecida pelo programa parece se esgotar em um conteúdo mínimo, ou seja, na simples existência material das pessoas.

Pelo solo legal e ético-político em que se fundamenta, o PPCAAM atrela o rompimento do ciclo de violência com a fruição de direitos – humanos, básicos, fundamentais, dentre as várias nomenclaturas identificadas ao longo dos materiais analisados –, mas não consegue materializar seu intento em um contexto de políticas focalizadas e insuficientes. Desse modo, no máximo, a proteção que é capaz de ofertar é adjetivada¹¹⁰ – que se configura não como proteção pura e simples, enquanto satisfação de uma necessidade básica, mas como proteção a crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte e dentro desse limitado quadro, de jovens em cumprimento de medida socioeducativa. Ressaltamos ainda que a proteção no âmbito do PPCAAM também só está disponível àqueles que desejam ser protegidos (o que no limite, implica na possibilidade de morte, considerando que, concretamente, o programa combate as manifestações imediatas da ameaça ou do risco de morte).

As considerações precedentes nos levam a refletir como uma ação fundada em princípios compatíveis com o reconhecimento e a garantia de direitos de crianças, adolescentes e jovens pode não se converter efetivamente em um instrumento de afirmação, materialização e defesa desses mesmos direitos. Seguramente pela materialização restrita da proteção, a qual não deveria estar limitada à tomada de medidas urgentes para a garantia da vida física do sujeito ameaçado.

Ao pautar a reinserção social como processo e resultado da proteção – o que se coloca no âmbito do programa como a fruição de direitos através de políticas públicas – o PPCAAM resgata tardiamente um sentido e uma prática ampliada de proteção, que se existisse previamente, poderia afastar ou prevenir situações de ameaça. Assim, embora os documentos (pelo menos alguns deles) destaquem a necessidade de que se avalie adequadamente as demandas, separando o que é ameaça de morte efetivamente e o que é “risco e vulnerabilidade”, o elevado nível de iniquidade e de desigualdade está na raiz do destino autorrealizável e automático

¹¹⁰ Resgatamos aqui expressão utilizada pela Professora Graça Silva, em nossa primeira banca de qualificação do projeto de mestrado, para definir de forma precisa e instigante, a proteção disponibilizada pelo PPCAAM.

de vitimação por crimes violentos letais intencionais, cumprido por parcela significativa da adolescência e juventude brasileira nos últimos trinta anos.

O PPCAAM atua, portanto, no nível do imediato, não sendo, portanto, capaz de provocar o rompimento do ciclo que levou o ameaçado ao programa. Avaliamos que no máximo trabalha com orientações individuais – exercendo um tipo de controle sobre o adolescente e sua família, do que são indicativas as rígidas regras de proteção. Ainda que colocadas como uma medida de proteção, compreendemos que elas recolocam para os sujeitos, de forma atualizada, a responsabilidade sobre o sucesso ou não da proteção, como se a inserção em ou a saída de esquemas destrutivos estivesse subordinada única e exclusivamente à decisão individual, e não fossem mediadas por nenhum aspecto estrutural ou conjuntural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de pesquisa empreendido certamente não está encerrado; os resultados apresentados são apenas provisórios, posto que produzidos em um momento histórico determinado, a partir de um acúmulo teórico também circunscrito aos limites objetivos e subjetivos da pesquisadora. De todo modo, alguns achados da pesquisa nos levam a considerar que ainda é incipiente e insuficiente a discussão sobre as altas taxas de letalidade referentes, em especial, a adolescentes e jovens.

Não desconsideramos os estudos existentes, os quais permitem caracterizar esse fenômeno de forma ampla. Avaliamos que as séries históricas sistematizadas pelas pesquisas Mapas da Violência e Índice de Homicídios na Adolescência indicam com muita clareza e precisão os adolescentes e jovens que são assassinados ou que potencialmente correm o risco de serem mortos. Ou seja, se estas pesquisas apontam quem vai morrer e onde, impõe-se a necessidade de realizar estudos que problematizem as estratégias protetivas adotadas pelo Estado brasileiro para o enfrentamento dessa grave violação dos direitos humanos. Para tanto, é fundamental considerar nessa análise como as políticas sociais brasileiras vêm se configurando na atualidade.

Assim, o PPCAAM, como um programa público-estatal, não está imune às determinações que conformam contemporaneamente a redução do papel do Estado na garantia de direitos, ainda que o discurso estatal se esforce em propagar exatamente o oposto, através da disseminação da ideia da articulação entre desenvolvimento econômico e social, por exemplo. Como registramos, o PPCAAM nasce ainda no primeiro governo Lula da Silva, o que nos permite afirmar que ele também simbolizou certa esperança no enfrentamento do grave problema de assassinatos de crianças, adolescentes e jovens no Brasil. Ressaltamos que no retrospecto do legado e das (pretensas) conquistas desse governo, o mencionado programa é anunciado como um significativo avanço no campo dos direitos humanos, especificamente dos sujeitos a quem se deve constitucionalmente proteção integral – crianças, adolescentes e jovens.

Estes entendimentos se fragilizam quando consideramos o percurso histórico do PPCAAM no período de 2005 a 2014, anos em que foram produzidos os documentos que serviram de base para nossa coleta de dados. A própria

formalização tardia do programa, feita apenas quatro anos depois de seu início, através da edição do decreto federal 6.231/2007, é emblemática nesse sentido. Além disso, o Projeto de Lei 5234/2005, que institui a proteção especial às crianças ou adolescentes ameaçados de morte, cria o Programa Federal de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte e dá outras providências, ainda não se converteu em legislação.

Estes indicativos sugerem que, apesar de reconhecido como problema e inscrito na agenda pública, o enfrentamento da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens não é de fato uma prioridade governamental. Tal compreensão se fortalece ainda mais quando verificamos que o mencionado projeto de lei condiciona a inserção dos ameaçados no programa de proteção à disponibilidade orçamentária. Nessa perspectiva, observamos que mesmo as ações que se ancoram na defesa dos direitos humanos, podem não promovê-los, na medida em que se consideram os limites impostos pela sociabilidade burguesa e pelas determinações políticas e econômicas à efetivação desses direitos.

Outro aspecto que se destacou na análise do PPCAAM refere-se à mudança de foco nos objetivos desta iniciativa; se, em seu início, o programa claramente se colocava como uma ação estatal voltada para a **defesa da vida**, atualmente ele se apresenta como uma iniciativa de **proteção a ameaçados de morte**, deslocamento que possibilita muitas problematizações.

Em nossa compreensão, o objetivo originário do PPCAAM resguarda – ainda que apenas no nível do discurso – o compromisso efetivo com a proteção integral assim inscrita na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nessa perspectiva, defender a vida pressupõe pensá-la em sua totalidade e a partir do conjunto de necessidades sociais a serem satisfeitas, considerando, ainda, no caso dos sujeitos a quem o programa se dirige, a particularidade de sua condição de pessoas em desenvolvimento (especificamente em relação às crianças e aos adolescentes).

A simples ação protetiva, desencadeada e justificada pela ameaça de morte, em contrapartida, expressa, no contexto do PPCAAM, o caráter focalista das políticas sociais, padrão que não foi rompido nos governos Lula da Silva e de sua sucessora. Desse modo, é possível compreender, por exemplo, o rígido conjunto de critérios a ser atendidos para a inclusão no programa, ainda que a ameaça de morte

seja o risco máximo para a maior violação dos direitos humanos dos sujeitos a quem o programa se dirige.

Destacamos, assim, que a análise realizada nos permite considerar que o PPCAAM concentra em si as tendências das políticas sociais brasileiras em curso na atualidade, donde a focalização é apenas um de seus qualificadores. Nesse sentido, se o risco de morte é uma probabilidade para uma parcela significativa da adolescência e juventude brasileiras atuais, nos questionamos se não seria o caso de ter esses sujeitos como foco prioritário de políticas sociais mais amplas, as quais pudessem enfrentar esse risco.

A partir do exposto, salientamos que a proteção não deve ser restrita ou garantida a pessoas específicas em situações também específicas. Antes, como conquista civilizatória, a proteção deve garantir a satisfação de uma necessidade básica dos sujeitos – independentemente de sua caracterização e condição –, devendo, portanto, se revestir de um caráter preventivo e sem se limitar ao oferecimento de respostas residuais, tendência das políticas sociais contemporâneas.

Ressaltamos, ainda, que, do modo como se configura, a proteção proposta pelo PPCAAM se mostra apenas como manipulação de variáveis empíricas para usar a imagem construída por Netto (1992) para caracterizar uma intervenção que provoca alterações e mudanças apenas no nível do aparente e do imediato. Sem desconsiderar que isso possa ter validade real e concreta para quem está correndo o risco grave e imediato de morrer, em nossa compreensão, não se converte em proteção de fato, na perspectiva da proteção integral, ou mesmo da proteção social.

Nesse sentido é preciso pensar que tipo de vida se quer garantir através das estratégias empreendidas pelo Estado brasileiro contra a letalidade, pois apenas permanecer vivo e ter acesso garantido a direitos somente enquanto se estiver inserido em um programa de proteção – o que se dá sob rígidas condicionalidades e regras – nos parece ser também violador de direitos. Avaliamos que o enfrentamento efetivo da violência deve necessariamente combater de forma antecipada situações de ameaças ou de violações de direitos, o que nos permite afirmar que um programa como o PPCAAM não é capaz de fazer. Destacamos ainda que a inserção dos ameaçados de morte no circuito das políticas sociais não

significa em si que os direitos desses sujeitos são atendidos em sua integralidade, considerando o déficit dessas políticas em face do desmonte da seguridade social.

Se o PPCAAM atrela a proteção à fruição de direitos e se o desligamento pode implicar na dificuldade de ter esses direitos garantidos, cogitamos que se reponham as situações que levaram à ameaça e ao risco de morte, o que demonstra que o enfrentamento da violência – que não se esgota na sua expressão mais imediata de agressões – não será efetivo enquanto não sejam atacados seus fundamentos, associados de forma significativa e funcional à manutenção das desigualdades sociais. O contexto em que a ameaça de morte se impõe, portanto, é o da desproteção social, ou melhor, da desproteção integral.

De todo modo, considerando o potencial que as políticas públicas, especialmente as sociais, possuem numa sociedade capitalista, para viabilizar a materialização de direitos, destacamos que o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), apontado nos documentos analisados como uma necessidade para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes ameaçados de morte, não pode se esgotar na retórica e na existência da norma. Ressaltamos, contudo, ser necessário reconhecer que o arcabouço jurídico-normativo é uma conquista resultante da mobilização em torno dos direitos infantoadolescentes e deve ser tomado como referência para a exigibilidade dos direitos.

Cumpre-nos destacar que as possibilidades da efetivação do SGD estão comprometidas não apenas pela precarização das políticas, mas também pela ameaça de regressão de direitos no campo da adolescência e da juventude, o que possivelmente alimentará o contexto em que se produzem e reproduzem as situações violentas, as quais associam os adolescentes e jovens pobres à violência. Tal situação pode reiterar o estigma a esses sujeitos, os quais, provavelmente, continuarão aparecendo na cena pública através de mecanismos de (in) visibilidade perversa (SALES, 2007). Compreendemos que estes caminhos podem reforçar a ideia da

Equivalência entre infância [e adolescência e juventude] pobre e infância [e adolescência e juventude] perigosa, sendo que a prevenção surge como estratégia de governamentalidade. [A partir de que] Proliferam políticas e programas de assistência à infância, especialmente àquela em condições de pobreza, pautados em noções compensatórias, de integração ao modelo de desenvolvimento. [...] [Nas quais] a ideia de compensar fundamenta-se em uma determinada noção do que é normal ou desejável, estabelecendo parâmetros em relação aos quais as crianças [adolescentes e jovens]

passam a ser avaliadas como perigosas (ou potencialmente perigosas) ou normais (HILLESHEIM; CRUZ, 2008, p. 194).

Neste contexto, é imperativo discutir como as noções de vulnerabilidade e risco, qualificadores associados aos ameaçados de morte, se destacam e atualizam, contemporaneamente, o conceito da situação irregular, fundamento da doutrina menorista. Embora oficialmente o menorismo tenha sido superado, suas ideias e práticas ainda estão presentes, uma vez que se afinam com a sociabilidade burguesa e com as negações de direitos que ela fundamenta.

Da mesma forma, consideramos que a proteção não pode ser pensada de forma centralizada a partir das famílias, as quais embora fragilizadas também passam a ser demandadas pelo PPCAAM como parceiras para a materialização das ações protetivas (inclusive sob a forma de acolhimento de crianças e adolescentes ameaçados de morte em famílias solidárias, uma das formas de inclusão previstas no contexto desse programa de proteção). Sob o pretexto de conservar o princípio da convivência familiar e comunitária, a estratégia protetiva focada na família pode colaborar para a manutenção da tendência familista historicamente presente na política de proteção social brasileira e, ainda, da tendência à atribuição de responsabilidades que pertencem por excelência ao Estado e não a sujeitos que não possuem a condição de materializá-las. Essa discussão se estende não apenas para o papel da família no contexto do PPCAAM, mas também às ditas organizações não-governamentais, principais executoras desse programa de proteção.

Outra questão que se põe para a reflexão vincula-se à expansão do programa. O programa vem se expandido ao longo de seus quase quinze anos de funcionamento, estando implantado em todo o território brasileiro. Essa capilaridade ratifica a persistência da situação de letalidade – ainda que as últimas edições do Mapa da Violência e o recém-lançado Mapa do Encarceramento¹¹¹, pesquisa sobre encarceramento de Jovens no Brasil, tenha apontado que houve diminuição da violência letal praticada contra jovens em alguns estados. O que nos interessa problematizar é a necessidade de ampliação desse programa em detrimento da ampliação de outras ações que promovam a proteção em outras bases.

¹¹¹ Disponível em <<http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>> Acesso em 07 Jun. 2015.

Por fim, um aspecto que se coloca para futuras investigações é justamente os motivos pelos quais tem caído o número de assassinatos entre jovens, situação que observamos, por exemplo, em Pernambuco, onde está em execução uma política de segurança pública – Pacto pela Vida – que se apresenta como uma proposta fundada na perspectiva da transversalidade e dos direitos humanos (embora não se efetive como tal, como demonstra MENDONÇA, 2013).

Essa situação nos motiva a refletir sobre a situação aludida; imaginamos que isto pode estar relacionado ao aumento da população encarcerada – seja no sistema penitenciário ou socioeducativo –, o que seria plenamente compatível num contexto em que a barbarização da vida social se caracteriza pela atual conjugação de políticas minimalistas com o recrudescimento do Estado Penal, assim como pontua Netto (2012). Cogitamos que uma vez que as situações de desigualdade e de violações que pavimentam o caminho da morte por assassinato não mudaram substancialmente; ao contrário, se agudizaram. Desse modo, o número de assassinatos de adolescentes e jovens tende a se ampliar num cenário de crise e de regressão de direitos, como o presente.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Mai/Jun/Jul/Ago 1997 N° 5 Set/Out/Nov/Dez 1997 N° 6.

AGUINSKY, Beatriz Gershenson; PRATES, Jane Cruz. Editorial Direitos Humanos e Questão Social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 01 - 04, jan./jul. 2011. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9316/6436>> Acesso em 20 Nov 2014.

ALBUQUERQUE, Juliene Tenório. **O movimento juvenil no Recife: o Fórum das Juventudes Recife/PE com a palavra**. 2008. 164f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ALVES, Ariel de Castro. **Racismo e extermínio de jovens**. Disponível em: <<http://www.adital.org.br>>. Acesso em: 16 dezembro 2009.

ALVIM, Maria Rosilene Barbosa; VALLADARES Licia do Prado. Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 26, pp. 3-37, 2º semestre de 1988. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=399&Itemid=435>. Acesso em 08 Jan. 2015.

AMORIM, Álvaro André. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanetti et. al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANTUNES, Ricardo. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 405-419, jul./set. 2011.

ARRUDA, Ângela et al. (2010). De pivete à funkeiro: genealogia de uma alteridade. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 407-425, maio/ago. 2010.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **Inquirição da criança vítima de violência sexual: Proteção ou violação de direitos?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BARROCO, Maria Lúcia. Direitos humanos ou emancipação humana? **Revista Inscrita**. Ano 10, número 14, dezembro de 2013, Conselho Federal de Serviço Social.

BARROS, Nívia Valença; MOREIRA, Celeste Anunciata; DUARTE, Kelly Murat. Juventude e criminalização da pobreza. **Educere et educare**. Vol. 3, nº 5, jan./jun. 2008. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/download/2617/1995>> Acesso em 12 Fev. 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Vera Malagutti. Adesão subjetiva à barbárie. In: BATISTA, Vera Malagutti (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BAUER, Martin V. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin V.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes: 2015.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

BORGIANNI, Elisabete. Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 115, p. 407-442, jul./set. 2013.

BOSCHETTI, I. Seletividade e residualidade na política de assistência social. In: CARVALHO, D. B. B. de; SOUSA, N. H. B. de; DEMO, P. (orgs.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.

_____. Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. **SER social**, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013. Disponível em <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/9517/7615> Acesso em 10 Out. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 20 Abr. 2011.

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005b.

_____. **Decreto n. 6.230, de 11 de outubro de 2007**. Estabelece o Compromisso pela Redução da Violência Contra Crianças e Adolescentes, com vistas à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, por parte da União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente, e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 6.231, de 11 de outubro de 2007**. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM.

_____. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em: 26 set. 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos**, Brasília: Presidência da República, 2010.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. - Brasília: MPF/PFDC, 2013.

BRAVO, Restituto Sierra. **Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios**. Madrid: Paraninfo, 1994.

CALVI, Kéttini Upp. **Serviço Social e Conselhos de Políticas e de Direitos:** contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento. 2007. 329 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CARDOSO, Isabel Cristina da. Editorial. **Revista Em Pauta**, n. 33, v. 12, p. 9 – 13, 1º semestre de 2014. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/issue/view/815>> Acesso em 02 Dez. 2014.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de et al. Reconfigurações do estado e das políticas públicas no contexto da crise estrutural do capital. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luiz. **ANAIS...** São Luiz: UFMA, 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **La inseguridad social.** ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial, 2008.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 143 – 176, julho/ 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil. Brasília.** IPEA, 2008 (Texto para Discussão, n. 1335).

_____. ANDRADE, Carla Coelho de (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2009.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. A política social do governo lula. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005, São Luís. **ANAIS...** Maranhão: JOINPP, 2005.

_____. O Novo-desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2013, São Luiz. **ANAIS...** São Luiz: UFMA, 2013.

CELLARD, André. (2008) "A análise documental". In: Poupart, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis, Vozes, pp. 295-316.

CFESS. **CFESS Manifesta: análises conjunturais**. Brasília: CFESS, 2008.

CONANDA. **Resolução nº 113**, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em <<http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/resolucao-113-do-conanda-sobre-fortalecimento-do-sistema-de-garantia-dos-direitos>> Acesso em 10 Jan. 2015.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 12 Fev. 2015.

DIAS, Rodolfo Palazzo. Carta ao povo brasileiro: recepção dos banqueiros à entrada do PT no poder. VII Colóquio Internacional Marx Engels. **ANAIS...** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistema de Proteção Social**. Disponível em <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/sistema-de-proteo-social.htm>> Acesso em 06 março 2014.

ENGELS, Friederich **Anti-Dühring**. S. d. Disponível em <<http://pcb.org.br/portal/docs/anti-fuhring.pdf>> Acesso em 20 Mai. 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à Infância no Brasil**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 1, p. 33-96.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

FIGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: **CEPAL**. Seminario Vulnerabilidad. Santiago: Cepal, 2001.

FLEURY, Sônia. Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina In: **Medicina Social** (www.medicinasocial.info) - 61 - volume 5, número 1, março 2010.

FONSECA, Claudia. Os direitos da criança – Dialogando com o ECA. In: FONSECA, Claudia; TERTO, Veriano; ALVES, Caleb F. (Orgs.). **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FRANÇA, Michele Cavalli. Violência Estrutural. Enfrentamentos para o Serviço Social?. **Revista Intertemas**, v. 5, p. 1-21, 2009. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2596/2302>> Acesso em 25 Mai. 2015.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. katálysis**. 2007, vol.10, n.1, pp. 65-74. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a08.pdf>> Acesso em 20 Ago. 2015.

GARCIA, Flavia Detoni. O direito de proteção à vida de criança e adolescentes: a experiência de intervenção jurídica no Programa de Proteção. In: PCCAAM RJ (Org.) **Publicação PCCAAM RJ**. Rio de Janeiro, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Mai/Ju 1995.

GOMES, Cláudia Maria. A tendência do debate sobre os direitos na cultura contemporânea. **Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 09-32, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/249> Acesso em 02 Dez. 2014.

GONCALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serv. Soc. Soc.** 2012, n.112, pp. 637-671.

GUIMARÃES, Nadya. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil. In ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro (orgs.). **Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

HARVEY, David. Neoliberalismo como Destruição Criativa. **INTERFACEHS** – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007. Disponível em <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf>> Acesso em 14 Mai. 2015.

HELLER, Agnes. Teoría de las necesidades en Marx. Barcelona: Ediciones Península, 1986.

HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. R. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. **Psicologia & Sociedade**; 20 (2): 192-199, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v20n2/a06v20n2.pdf>> Acesso em 07 Jun. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação teórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social, Direitos Sociais e Competência Profissional**. Brasília: UnB/CEAD/CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2010, Rio de Janeiro. **ANAIS...** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

IANNI, Octávio. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. A violência na sociedade contemporânea. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.12, p. 7-28, 2002.

KERBAUY, M. T. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? **Estudos de Sociologia** (18/19), Araraquara, Dep. Sociologia-UNESP, 2005, pp. 193-203.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. In: **Revista Katálysis**, v 10 n. esp. Florianópolis, 2007.

LONGO, Isis S. 2010. Ser criança e adolescente na sociedade brasileira: passado e presente da história dos direitos infante juvenis. Disponível em <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092010000100013&script=sci_arttext> Acesso em 08 Jan 2015.

MARTINS, Deila do Nascimento. **Quero te Contar das Coisas que Vivi e das Vezes em que Quase Morri**. Trajetória de vida de jovens do sexo masculino, atendidos pelo Programa de Proteção à Criança e Adolescentes Ameaçados de Morte, no Estado de Pernambuco (PPCAAM-PE). 2008. 77 f. Monografia (Especialização em Intervenções Psicossociais com Grupos em Situação de Risco) – Pós-Graduação – Faculdade Frassinete do Recife, Recife, 2008.

_____. Dados referentes ao PPCAAM 2007 a 2014. **I Curso do MPPE sobre Sistemas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Recife, 2014.

MARANHÃO, César Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana. Elizabeth. (org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A ideologia neodesenvolvimentista e as políticas sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo. In: **Revista Conexão Geraes**, 2º semestre de 2014, Belo Horizonte: CRESS-MG, 2014.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: Martinelli, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras editora. 1999. Série Núcleo de Pesquisa.

MARTINS, Deila. **Quero te contar das coisas que vivi e das vezes em que quase morri**. Trajetórias de vida de jovens do sexo masculino, atendidos pelo programa de proteção à criança e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM-PE). 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Faculdade Frassinetti do Recife, Recife, 2008.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do Capital. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____; ENGELS, F. O Manifesto Comunista. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. (Coleção leitura).

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Campinas, SP: 2008.

MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>> Acesso em 08 Out 2015.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Doriám Luis Borges de; CANO, Ignácio (Coord.). **Homicídios na Adolescência no Brasil**: IHA 2009 – 2010. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas/ SDH/PR/UNICEF, 2012.

MENDEZ; Emílio García. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. São Paulo, Mallheiros, 2002.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/10522/8061>>. Acesso em 09 Out. 2015.

MENDONÇA, Marcelo Teles de. Política de segurança pública e intersetorialidade: uma análise de conteúdo na pesquisa documental. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (Org.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social**. 1ed. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

MÉSZÁROS, István. Marxismo e direitos humanos. In: MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. Ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. A violência dramatiza causas. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). **Violência sob o olhar da saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

_____. O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec, 2010

MONDAINI, Marco. 2011. **Direitos humanos e marxismo**. Disponível em <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1414>> Acesso em 08 Dez 2014.

MONTAGNER, Ângela Christina Boelhouver; FONSECA Dirce Mendes. O contexto fático-jurídico dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 9, n. 2, p. 441-459, jul./dez. 2009. Disponível em <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/viewFile/990/817>> Acesso em 05 Jan 2015.

MORFINO, Vittorio. A sintaxe da violência entre Hegel e Marx. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, 31(2): 19-37, 2008.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

_____. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Seguridade Social Brasileira: O sentido político da expansão da assistência social no governo Lula. In: SILVA, José Fernando Siqueira da et al. **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

_____. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. In: **Configurações**, 10, 2012b. Disponível em <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso em 11 Out 2015.

_____; AMARAL, A. S. do; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E. (Org.). **Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária-UFPE, 2010.

NAKATANI, Fabiana Massako. **Abuso sexual intrafamiliar contra a criança: entre o direito e a psicologia**. 2012. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2012.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Democracia e direitos humanos na América Latina: aportes necessários ao debate. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Direitos humanos e questão social na América Latina**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

_____. Crise do capital e consequências societárias. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NICODEMOS, Carlos. Democracia, Vida e o Estado de Direitos. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares**. – Brasília: Presidência da República, 2010.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. A proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, como forma de promoção e defesa dos direitos humanos, dentro do contexto de um sistema de garantia de direitos. In: PPCAAM RJ (Org.) **Publicação PPCAAM RJ**. Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, Ana Cristina de O. & MOTTA, Vânia C. Novo-desenvolvimentismo, capital social e desigualdade social. Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea. Vol.8, n.26. Rio de Janeiro UERJ/ Faculdade de Serviço Social, 2010.

OLIVEIRA, Carmen Silveira de; LUCENA, José Ivaldo. Apresentação. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; Brasília: Presidência da República, 2010.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan./mar. 2011.

OLIVEIRA, Raissa Menezes de. **Homicídios de adolescentes negros e instituições**: reflexões a partir do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Sociologia. Universidade Brasília, Brasília, 2014.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1998. **Resolução nº 217ª da Assembleia Geral das Nações Unidas**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em 10 Jan. 2015.

ORTIZ, Fátima da Silva Grave. O desemprego sob a ótica marxiana: revisitando a lei geral da acumulação capitalista. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005, São Luiz. **ANAIS...** São Luiz: UFMA, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **O SUAS e os direitos socioassistenciais**: a universalização da seguridade social em debate. São Paulo: Cortez, 2006a.

_____. **A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada**. Disponível em <<http://www.ola.cse.ufsc.br>>. Acesso em out. 2006b.

PAIVA, B. A.; MATTEI, L. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. In: **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre v. 8 n.2 p. 175-194. jul./dez. 2009. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/6339/4638>> Acesso em 06 Out. 2015.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140.pdf>> Acesso em 05 Jan. 2015.

PERNAMBUCO. **Guia de Procedimentos PPCAAM** (2007). s. ed.

_____. **Lei Complementar nº 100, de 21.11.2007**. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Disponível em <<http://www.tjpe.jus.br/downloads/downloads.asp>> Acesso em 02 março 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez: 2000.

_____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez: 2008a.

_____. Cidadania e (in) justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais. In: **Serviço Social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez: 2008b.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesqui.** 2001, n.114, pp. 179-195. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf> > Acesso em: 23 Jun 2015.

PINTO, Marcio Morena. “A Questão Judaica” e a crítica de Marx à ideologia dos direitos do homem e do cidadão. **Controvérsia** – v.2, n.1, p. 10-16 (jan-jun 2006). Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/viewFile/7087/3923>> Acesso em: 08 Dez 2014.

PIOVESAN, Flávia; PIROTTA, Wilson Ricardo Buquetti. Os direitos humanos das crianças e adolescentes no direito internacional e no direito interno. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **São Paulo em perspectiva**, 18 (2): 3 – 16, 2004.

PORTELLA, Ana Paula; GOUVEIA, Taciana. **Ideias e dinâmicas para trabalhar com gênero**. Recife: Sos Corpo, 1999.

PORTO, Paulo César Maia. Evolução dos direitos humanos. In: CENDHEC. **Sistema de garantias de direitos**. Recife: CENDHEC, 1999.

PRATA, Marinina Gruska Benevides. Mitologia, Metodologia e auto-análise em uma pesquisa qualitativa sobre “delinqüentes juvenis pobres”. In: GONDIM, Linda Maria de Pontes (org.). **Pesquisa em Ciências Sociais**: o projeto de dissertação de mestrado. Fortaleza: EUFC, 1999.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio Cruz. Problematizando o uso da técnica de análise documental no Serviço Social e no Direito. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 15(2): 111-125, jul.-dez./2009. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/356/313>> Acesso 31 Mai 2015.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, Tanany Frederico. **Sob a proteção do Estado**: análise das estratégias estatais para o enfrentamento das situações de ameaça de morte a que estão submetidos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto na cidade do Recife: Anteprojeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Recife: s. ed., 2009 (mimeo).

_____. **Proteção Social para Adolescentes e Jovens Ameaçados de Morte em Pernambuco**: Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: s. ed., 2011 (mimeo).

_____. **Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**: expressão da defesa de direitos ou do gerenciamento de riscos e vulnerabilidades?: Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Recife: s. ed., 2014 (mimeo).

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2009.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Washington: INDES/ BID, 1997. Mimeo.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáforas da violência.** São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da "questão social" no Brasil: mediações para seu debate na "era" Lula da Silva. **Serv. Soc. Soc.** 2012, n.111.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de Almeida; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev. Bras. Hist. Cienc. Soc.**, v.1, n.1, p.1-15, 2009.

SDH. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **PPCAAM e as portas de entrada: o ponto de partida para a proteção.** Brasília: SDH, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2009.** Brasília: 2009.

SEJDHPE. **Sistema Estadual de Proteção às Pessoas.** SEJDHPE, Recife, s.d.

SETÚBAL, Aglair. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunicações. In: M. Lúcia Martinelli. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Editora Veras, 1999. p. 59 a 86.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Violência e Serviço Social: notas críticas. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 11 n. 2 p. 265-273 jul./dez. 2008.

SILVA, Lidiane. R. C. et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. Encontro sul brasileiro de psicopedagogia, III, 2009, Curitiba. **ANAIS...** Curitiba: PUCPR, 2009. Disponível em <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf> Acesso em 31 mai 2015.

SILVA, Luiz Roberto Nascimento. **Destruição criadora**. 2014. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/opiniao/destruicao-criadora-12338338>>. Acesso em: 14 Mai. 2015.

SILVA, Márcia Nogueira da; SILVA, Jane Santos da. Adolescentes em conflito com a lei e criminalização das “classes perigosas”: notas acerca do perfil étnico-racial. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2010, Rio de Janeiro. **ANAIS...** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

SILVA, Maria Liduína de Oliveira. **Entre proteção e punição: o controle sócio-penal dos adolescentes**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

SILVEIRA NETO, RAUL DA MOTA et al. **Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco**. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/novosite/br/encontro-2013>> Acesso em 03 de mar. 2014.

SITCOVSKY, Marcelo. Dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores: pós-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia. **R. Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p. 117-139, Jan./Jun. 2013. Disponível em <<http://praiavermelha.ess.ufrj.br/wp-content/uploads/2014/07/Sitcovsky.pdf>> Acesso em 08 Ago 2015.

SOARES, Marcia Ustra. Prefácio. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares**. – Brasília: Presidência da República, 2010.

SOUZA, Edinilsa Ramos de et al. Análise temporal da mortalidade por causas externas no Brasil: décadas de 80 e 90. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Orgs.). **Violência sob o olhar da saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

SOUZA, Rosimere d.e Introdução ao PPCAAM Proteção à Criança e ao Adolescente em Risco e Ameaça de Morte. In: PPCAAM RJ (Org.) **Publicação PPCAAM RJ**. Rio de Janeiro, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Set /Out /Nov /Dez 2003 N° 24.

TEJADAS, Sílvia da Silva. **O direito humano à proteção social e sua exigibilidade**: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá: 2012.

TONET, Ivo. Para além dos direitos humanos. **Revista Novos Rumos**. Ano 17, ° 37, 2002. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2195/181>> Acesso em 20 Dez. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2012.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 2012.

VIVAS, Marcelo Dayrell. **A participação da sociedade civil organizada no sistema brasileiro de proteção a pessoas ameaçadas**: análise comparativa da experiência de um estado da federação (2012). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22785/a-participacao-da-sociedade-civil-organizada-no-sistema-brasileiro-de-protecao-a-pessoas-ameacadas-analise-comparativa-da-experiencia-de-um-estado-da-federacao>> Acesso em 06 Jun 2015.

UNICEF. **Homicídios na adolescência no Brasil**: IHA 2005/2007. Secretaria de Direitos Humanos; Observatórios de Favelas; Laboratório de Análise da Violência; Programa de Redução da Violência Letal. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

VÁZQUEZ, Adolfo Sanches. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANA, Ana Luíza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luíza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo; IBAÑEZ, Nelson (Org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência II**. Brasília: UNESCO, 2000.

_____. **Mapa da Violência III**. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Sena, Ministério da Justiça/SEDH, 2002.

_____. **Mapa da Violência dos municípios brasileiros 2008**. Brasília: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, 2008.

_____. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. Brasília: Instituto Sangari/Ministério da Justiça, 2011.

_____. **Mapa da Violência 2013: homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude, 2013a.

_____. **Mapa da Violência 2013: mortes matadas por armas de fogo**. Brasília: CEBELA/FLACSO, 2013b.

_____. **Mapa da Violência 2015: mortes matadas por armas de fogo**. Brasília: CEBELA/FLACSO, 2015.

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero – a má interpretação dos resultados. In: **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 8, n. 18, p. 267-278, dezembro de 2002.

WILLADINO, Raquel. Desafios para uma agenda de enfrentamento da violência letal contra adolescentes e jovens no Brasil. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares. – Brasília: Presidência da República, 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. MARX, A QUESTÃO JUDAICA E OS DIREITOS HUMANOS. **Revista Sequência**, n.º 48, p. 11-28, jul. de 2004. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15230>> Acesso em 10 Dez 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis; ANDRADE, Fabrício F. Proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. **Revista Emancipação v 8 (1)**. Ponta Grossa, 2008.

ŽIŽEK, Slavoj. Contra os direitos humanos. **Mediações**, Londrina, v. 15, n.1, p. 11-29, Jan/Jun. 2010 Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/6541>> Acesso em 15 Dez 2014.

APÊNDICE

ROTEIRO PARA PESQUISA DOCUMENTAL

1. Identificação:

- 1.1 Nome do documento
- 1.2 Tipo de documento
- 1.3 ano de elaboração do documento
- 1.4 Objetivo do documento

2. Conteúdo do documento

- 2.1 O que apresenta como diretrizes e princípios relativos ao PPCAAM
- 2.2 O que define como sujeitos que podem ser inseridos no PPCAAM
- 2.3 O que define como motivos/situações para demanda ou inserção no PPCAAM
- 2.4 O que define como proteção

3. Comentários da pesquisadora e destaques