

PPCAAM

Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPCAAM

Programa de Proteção a Crianças e
Adolescentes Ameaçados de Morte

1ª Edição

BRASÍLIA

2010 – Presidência da República
Secretaria de Direitos Humanos

2010 – Presidência da República

Secretaria de Direitos Humanos

Tiragem: 3.000 exemplares

Distribuição Gratuita

“A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos e com autorização prévia e formal da SDH/PR, desde que citada a fonte”.

**Secretaria de Direitos Humanos – SDH
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos
da Criança e do Adolescente – SNPDCA**

SCS Quadra 09, Bloco B, Lote C, Edifício Parque

Cidade Corporate Torre A, 8º andar

CEP 70308-200 – Brasília – DF

Telefone: 61 2025 3225

Fax: 61 2025 9603

Email: spdca@sedh.gov.br

<http://www.sedh.gov.br>

<http://www.pccaam.gov.br>

**Centro Popular de Formação
da Juventude – Vida e Juventude**

SDS Edifício Miguel Badia, sala 219

CEP 70394-901 – Brasília- DF

Telefone/Fax: 61 3323 1954

Email: vidaejuventude@gmail.com

<http://www.vidaejuventude.org.br>

Organização

Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas

Márcia Ustra Soares

Revisão

Déborah Christina de Mendonça Oliveira

Projeto Gráfico e Diagramação

Ilustrativa - Criações Artísticas

www.ilustrativa.com.br

Esta é uma publicação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, executado pelo Centro Popular de Formação da Juventude – Vida e Juventude em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

©Copyright 2010

Secretaria de Direitos Humanos – SDH

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria
de Direitos Humanos**

Paulo de Tarso Vannuchi

**Secretária Nacional de Promoção dos
Direitos da Criança e do Adolescente**

Carmen Silveira de Oliveira

**Coordenadora Nacional do Programa de
Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados
de Morte – PPCAAM**

Márcia Ustra Soares

**Presidente do Centro Popular de Formação
da Juventude – Vida e Juventude**

José Ivaldo Araújo de Lucena

Coordenação Nacional do PPCAAM

Jerusa Ataíde Nalini Vasconcelos

Coordenadora Geral de Proteção

Flávia Alves de Oliveira Mundim

Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas

Higor Cataldo Antonio

Jailson Tenório dos Reis

**Coordenação do Núcleo
Técnico Federal**

Karla Christianne Cardoso Batista

Magda Maria da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823p

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.

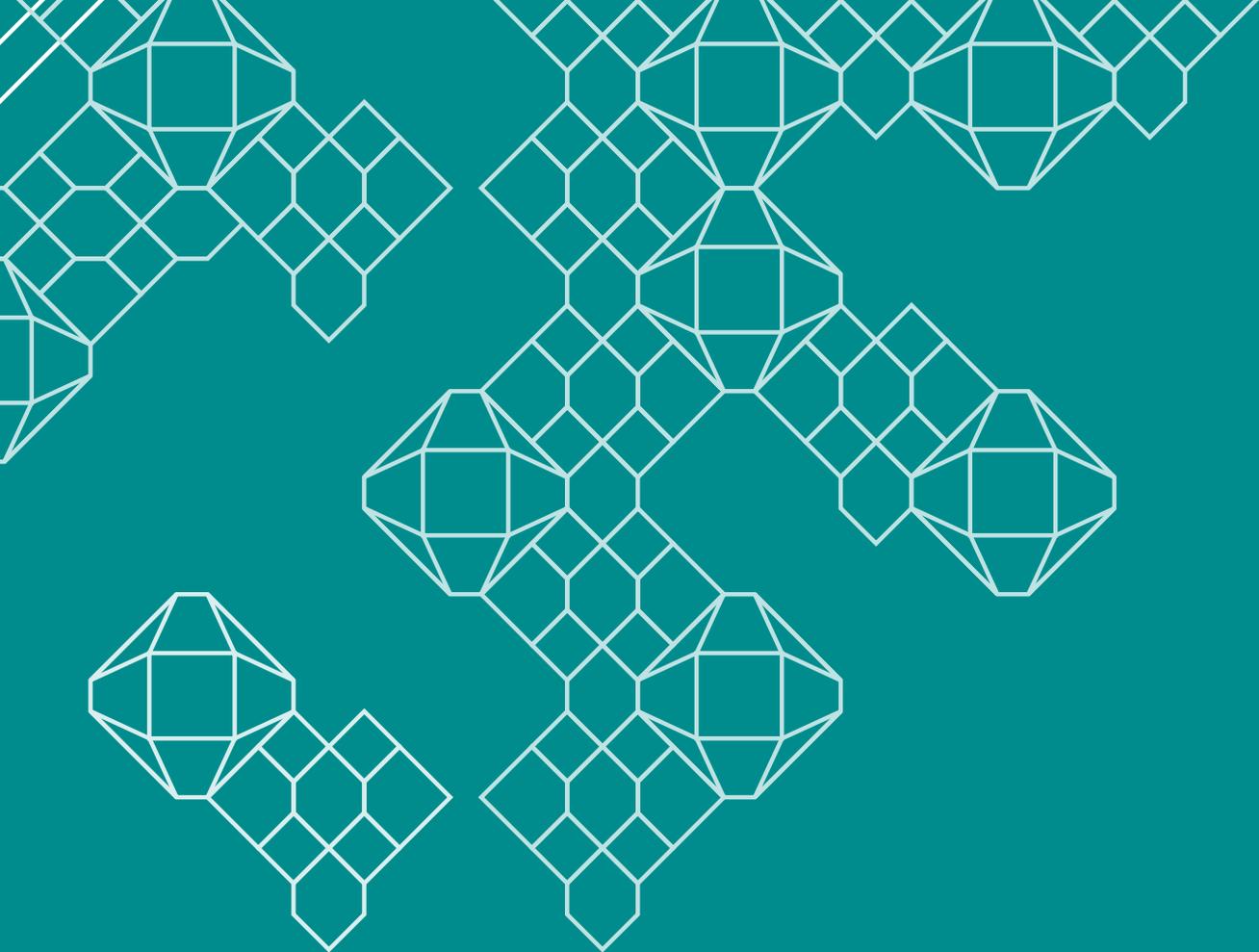
92 p.: il.

ISBN – 978-85-63879-02-8

1. Violência contra a criança e o adolescente - Proteção - Brasil.
2. Assistência à criança e o adolescente - Brasil. 3. Direitos da criança e do adolescente - Brasil. 4. Criança - Proteção - Brasil. 5. Adolescente - Proteção - Brasil. 6. Programa de Governo - Brasil. I. Título. II. Egas, Heloiza de Almeida Prado Botelho. III. Soares, Márcia Ustra.

CDD 362.7

CDU 343.62(81)

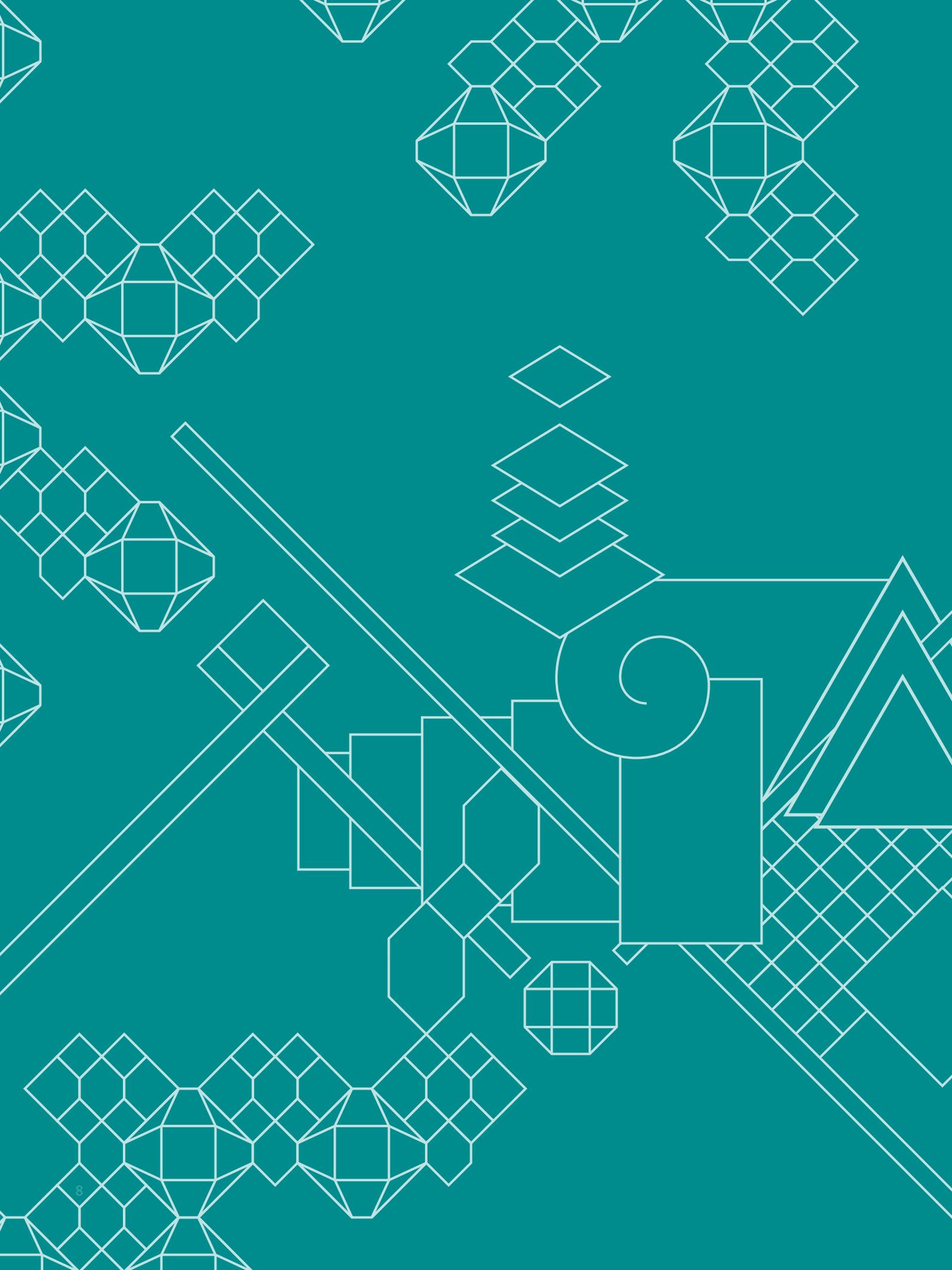


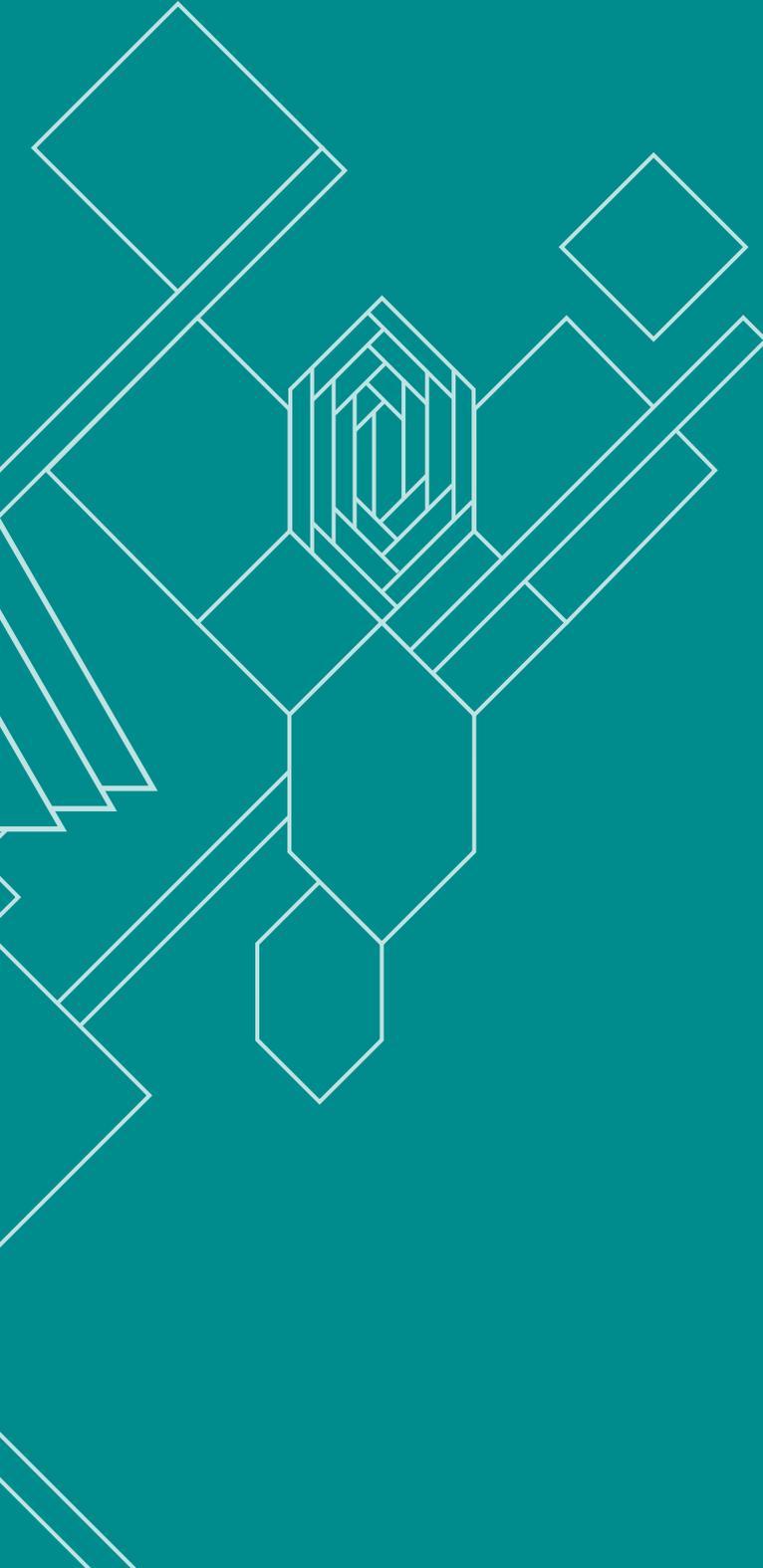
PPCAAM

Programa de Proteção a Crianças e
Adolescentes Ameaçados de Morte

Sumário

Apresentação	10
Prefácio	12
PARTE I – O contexto da violência letal e as políticas públicas	16
Desafios para uma agenda de enfrentamento da violência letal contra adolescentes e jovens no Brasil, por Raquel Willadino	18
Democracia, Vida e o Estado de Direitos, por Carlos Nicodemos	28
Sistema Federal de Proteção a Colaboradores da Justiça: um novo desafio, por Daniel Seidel	34
PARTE II – Trajetórias de vida vulneráveis e os caminhos da proteção	42
PARTE III – Documentos	64
Guia de Procedimentos - PPCAAM	66
Instrumentos Pedagógicos - PPCAAM	78





APRESENTAÇÃO/ PREFÁCIO

Apresentação

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), vinculado à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) foi criado pelo Governo Federal em 2003. 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 infanto-adolescente registrados no Brasil. O Programa se constituiu, ainda, ao longo desses anos, em importante estratégia de interlocução junto a gestores públicos, autoridades locais e comunidades em geral, no sentido de chamar a atenção para o problema e fomentar o debate sobre a violência letal por meio de parcerias com a sociedade civil.

Está presente, atualmente, em onze estados da federação, além do Núcleo Técnico Federal. O PPCAAM atua segundo os pressupostos da proteção integral, à luz dos mecanismos consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal de 1988, bem como das convenções internacionais que tratam do tema. Tais instrumentos reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e asseguram a prioridade de tratamento no provimento dos serviços públicos considerados essenciais e o acesso à rede de proteção, garantindo o seu desenvolvimento integral, além da manutenção e do fortalecimento dos vínculos familiares.

Nesses quase 8 anos de trajetória, o Programa foi sendo consolidado nos estados, desenvolvendo uma metodologia própria, dado o ineditismo dessa experiência no Brasil e no cenário internacional. Ao longo de sua implementação, aumentou o número de proteções e aperfeiçoou suas formas de atendimento e atuação em rede, de forma a garantir a segurança das operações, bem como atender às especificidades de crianças e adolescentes ameaçados de morte em busca pela construção de novas oportunidades de vida.

Não obstante, o PPCAAM investiu, ainda, no trabalho de pesquisa e no aprofundamento da compreensão do fenômeno da violência letal, tendo em vista a necessidade de construção de uma política nacional para o enfrentamento da questão. 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.

Esse acúmulo foi possível graças ao trabalho comprometido da Coordenação Nacional e das equipes locais, empenhadas em construir, de forma coletiva, os procedimentos do Programa. Ademais, por meio de parcerias com organizações governamentais e não governamentais, órgãos de segurança e do sistema de justiça, Conselhos Tutelares, Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros colaboradores estratégicos, tem sido possível garantir o acesso às políticas públicas já existentes, em um processo que combina cooperação e reivindicação frente às esferas de poder, visando concretizar, de forma plena, o interesse público e garantir a efetivação dos direitos estabelecidos em lei.

Assim, essa publicação chega com o intuito de contar um pouco dessa história e apresentar alguns resultados obtidos, tanto em relação à metodologia aqui consolidada e publicizada, quanto ao tema da letalidade, trazendo aos leitores as vozes dos parceiros que ajudaram a difundir e aprofundar essa problemática. No mesmo ano em que o Estatuto da Criança e do Adolescente comemora seus 20 anos de existência, o PPCAAM, ao fazer uma reflexão sobre sua própria existência e papel, também pretende contribuir com o aperfeiçoamento contínuo do trabalho de toda a rede de proteção e de serviço, visando assegurar que crianças e adolescentes, em todo o país, tenham o direito de se desenvolver de forma plena, saudável e segura, com todos seus direitos humanos e sociais respeitados e garantidos.

CARMEN SILVEIRA DE OLIVEIRA
*Secretária Nacional de Promoção dos
Direitos da Criança e do Adolescente*

**JOSÉ IVALDO
ARAÚJO DE LUCENA**
*Presidente do Centro Popular de Formação
da Juventude – Vida e Juventude*

Prefácio

“Meu filho começou como usuário e hoje é traficante. Já disse que ele está procurando a morte e, por isso, comprei seu caixão. Não quero passar o que outras mães passam, que é ter que pedir dinheiro para os vizinhos para poder dar um funeral decente para o filho.” Trata-se do depoimento da mãe de um adolescente, moradora da Vila Torres, localizada na região metropolitana de Curitiba. Embora dramática, a declaração é representativa da realidade vivida por muitos adolescentes e jovens nos grandes centros urbanos do país, nos quais o anúncio da morte violenta acompanha o cotidiano de suas famílias e antecipa o desfecho de uma trajetória de alta vulnerabilidade e ausência de direitos.

Os dados referentes a mortes por homicídios no Brasil comprovam a centralidade que a adolescência e a juventude adquirem nesse cenário. O Mapa da Violência 2006¹ aponta que 72% das mortes ocorridas entre 15 e 24 anos acontecem por causas externas, sendo o homicídio responsável por 40% delas. A edição 2010 do estudo² indica que a taxa de homicídios nessa mesma faixa etária atingiu 50,1 (para 100 mil) em 2007, enquanto a taxa para a população não jovem ficou em 19,6. No que se refere à adolescência, os números não são menos preocupantes. Ao contrário, os índices crescem sensivelmente ano a ano, sendo que, na última década, tiveram um aumento superior a 30% na etapa entre 14 e 16 anos de idade.

Já o Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, desenvolvido em 2007 pelo Laboratório de Análise

da Violência da UERJ, evidencia que o avanço da violência letal no Brasil tende a se debruçar cada vez mais sobre a população adolescente. Estimando o risco de mortalidade por homicídio de adolescentes em municípios com mais de 100 mil habitantes, o IHA apresenta um preocupante prognóstico: mais de 33 mil pessoas que tinham 12 anos em 2006 morrerão violentamente até 2012, ou seja, antes de completarem 19 anos, 15 mil apenas nas capitais brasileiras. De acordo com o referido estudo, os homicídios já correspondem a 45% das mortes na faixa etária compreendida entre 12 e 18 anos.

A arma de fogo figura como principal meio de vitimização e a análise do risco relativo em ambos os trabalhos demonstra que, no Brasil, a face da violência letal tem raça/cor e o projétil tem endereço certo: atinge, de maneira sistemática, os adolescentes e jovens negros, do sexo masculino e moradores de periferia.

A ideia de um Programa de Proteção específico para crianças e adolescentes surgiu no início dessa década, diante desses alarmantes índices e da necessidade de prover o atendimento adequado às especificidades de uma parcela da população infanto-adolescente 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

¹ WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2006. Os jovens do Brasil. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), 2006.*

² WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.*

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.

O PPCAAM, como é conhecido o Programa, está implantado em 11 unidades da federação: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo³, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Distrito Federal, Pernambuco, Bahia, Alagoas e Pará. Conta, ainda, com um Núcleo Técnico Federal que atua em casos emblemáticos nos estados sem cobertura do Programa. Desde sua criação, já protegeu 4.873 pessoas, sendo 1.701 crianças e adolescentes e 3.172 familiares.

Os desafios colocados para a implementação de um projeto dessa natureza são inúmeros e se tornam complexos na medida em que se procura trabalhar com o conceito de proteção integral e se abandona a ideia de exílio protetivo, que marcou os primeiros momentos de execução do Programa. O respeito ao direito à convivência familiar e comunitária, por exemplo, significou o aumento substancial do ingresso de familiares e provocou a mudança nas regras de permuta (transferência de um estado para outro). Entretanto, a garantia desse direito ao protegido pode significar a restrição do mesmo direito ao seu grupo de irmãos, muitas vezes, obrigados a deixar o local de moradia e convivência comunitária para acompanhar a família. A questão que se coloca é a seguinte:

como tratar do respeito ao princípio da voluntariedade para o ingresso e permanência no Programa em um período da vida marcado juridicamente pela incapacidade total ou relativa do sujeito?

Da mesma forma, quando se declina do conceito de refúgio para a construção do trabalho de proteção em rede, as questões pertinentes à segurança dos protegidos se tornam muito mais complexas. É bem mais difícil zelar pela integridade física de quem frequenta a escola, se profissionaliza e participa de comunidades virtuais. Entretanto, como imaginar eficaz uma ação protetiva que desconsidere o momento peculiar de desenvolvimento em que se encontra a pessoa em proteção? O sujeito nessa etapa da vida é manifestamente gregário e a busca pelo reconhecimento e o desejo de pertencimento necessitam encontrar eco. Diante disso, até mesmo a observância das regras referentes ao sigilo e às normas de segurança são, algumas vezes, relativizadas, pactuadas e repactuadas. Tudo isso com o propósito de minimizar a restrição de direitos imposta, muitas vezes, por um programa com essas características.

É fato que o PPCAAM não pretende incidir na reversão das graves taxas de letalidade registradas no país. Ao contrário, 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

³ O PPCAAM São Paulo foi um dos primeiros a ser instituído, em 2004, e o único desenvolvido em âmbito municipal, provavelmente devido à grande população da capital. A política adotada para a ampliação da cobertura do Programa não mais prevê essa modalidade de projeto, sendo que está em avaliação para 2011 a implantação de um Programa a partir de um consórcio de municípios no interior do estado.

efetive na articulação intersetorial em nível federal e local. Essa política, ainda, que tenha a segurança pública como retaguarda especializada, precisa ter a escola como locus privilegiado de prevenção e enfrentamento e as organizações da sociedade civil como parceiras na constituição de novos espaços de convivência e pertencimento para os principais protagonistas dessa história. Enfim, a experiência acumulada pelo Programa ao longo dos últimos anos nos permite refletir sobre os principais passos a serem dados na perspectiva de superação desse grave problema.

A publicação, que ora apresentamos, traduz um pouco dessa experiência e surgiu com dois objetivos: primeiramente, dar publicidade aos documentos oficiais do Programa, resultantes de um trabalho coletivo efetuado pela Coordenação Nacional e Coordenações Locais do PPCAAM e, em segundo lugar, para contar um pouco do percurso realizado pelo Programa, os avanços obtidos e os desafios a serem enfrentados.

O livro está dividido em três partes: na primeira, apresentamos 3 artigos escritos por parceiros do Programa nessa caminhada, que contribuíram e contribuem com a luta pela garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no país. O primeiro deles aborda o tema da letalidade nos marcos do Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), iniciativa que é fruto de uma parceria da SDH/PR com o Observatório de Favelas e o UNICEF. O artigo retrata a problemática das mortes violentas de crianças e adolescentes no Brasil, apresenta o PRVL e os principais resultados alcançados até aqui, com destaque para a criação do índice já referido anteriormente, o IHA – Índice de Homicídios na Adolescência. O índice foi criado para o monitoramento dos homicídios e o mapeamento das experiências de prevenção e enfrentamento da violência letal em todo o país, servindo como subsídio para a implementação de uma política nacional de enfrentamento da letalidade.

O outro artigo se refere à experiência do PPCAAM, enquanto uma política de proteção à vida, e à mudança de paradigmas empreendida após a sua criação, tendo em vista o atendimento a crianças e adolescentes. Além disso, o artigo se refere ao posicionamento do Programa nos marcos do Sistema de Garantia de Direitos, colocando-o como uma política de proteção, e não de segurança.

A última contribuição procura situar o Programa dentro do Sistema de Proteção, composto por dois outros programas de proteção a pessoas ameaçadas, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA) e o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, além do PPCAAM. O texto se refere à importância da articulação governamental nas três esferas, no sentido da consolidação dos programas e do sistema como um todo, como forma de resposta às violações e ameaças sofridas por indivíduos em função de algumas peculiaridades. O artigo também situa o sistema no âmbito do PNDH-3, o que ganha singular importância, ao reconhecer que a garantia do direito à vida é uma política de direitos humanos.

A segunda parte do livro é dedicada a contar a trajetória de construção do PPCAAM. O texto aborda o contexto de criação do Programa, suas semelhanças e diferenças com o PROVITA, único programa de proteção existente até então. Trata, ainda, dos primeiros anos de execução e a relação com os estados e sua posterior expansão, já nos marcos da Agenda Social Criança e Adolescente, lançada em 2007 e que incluiu o PPCAAM como uma de suas ações, o que representou um marco em seu desenvolvimento. O texto procura caracterizar o PPCAAM como uma política específica para a infância e adolescência, norteada por princípios próprios, consagrados pela legislação nacional e internacional, que regula o atendimento de crianças e adolescentes, levantando ainda os aspectos pertinentes ao sujeito da proteção. Esse é um ponto importante, que representou um salto de qualidade na ação do Programa. 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.

Por fim, o texto lança um olhar sobre alguns aspectos primordiais da proteção, entre eles: os casos emblemáticos, a transferência de rede de proteção estadual, a tomada de depoimentos de crianças e adolescentes que figuram como vítimas ou testemunhas em processos judiciais, expondo as principais características de cada um e o que as situações

concretas representaram em termos de acúmulo para a ação protetiva.

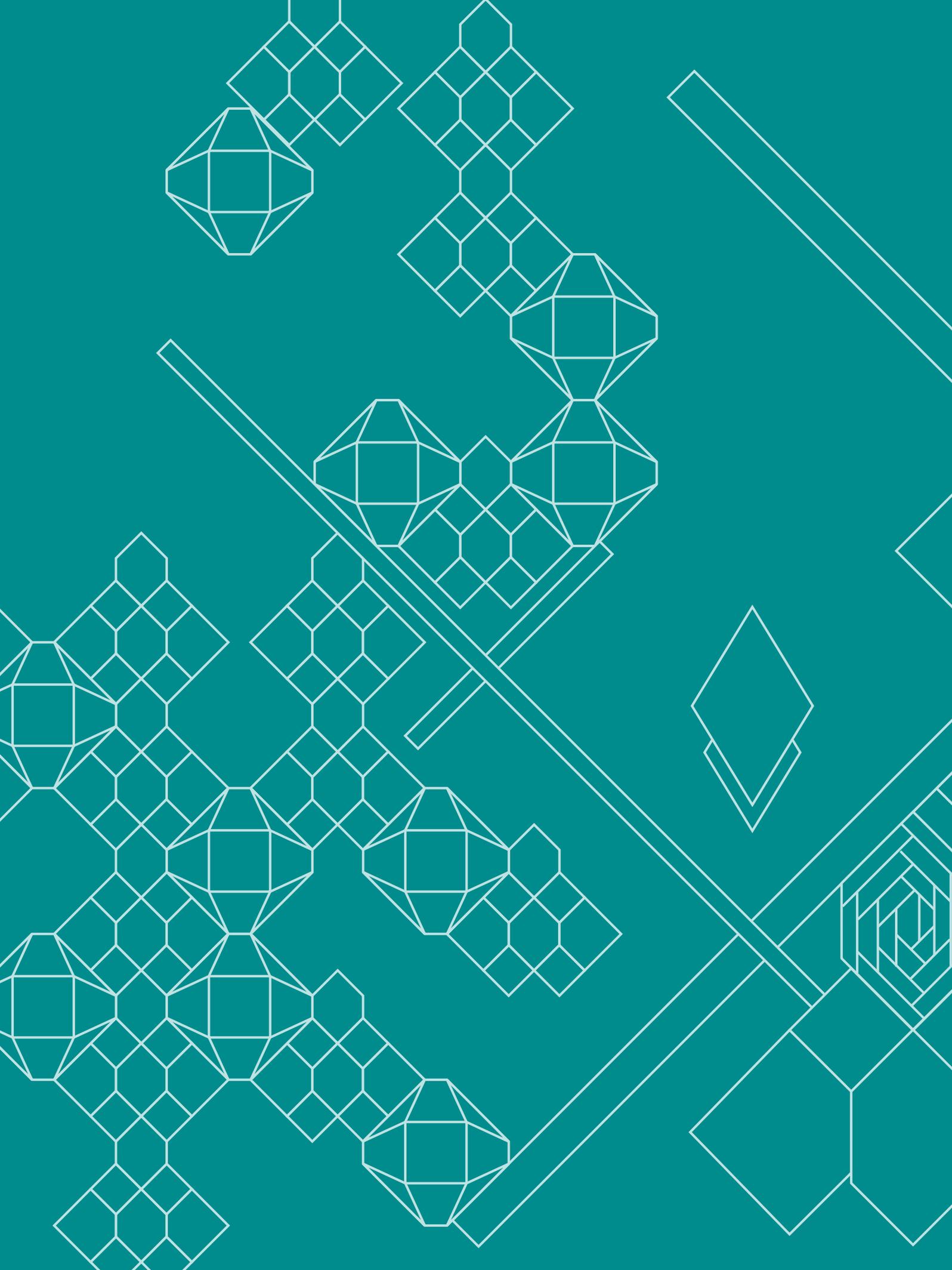
A última parte do livro é dedicada aos documentos que trazem os procedimentos do Programa. São dois textos distintos, mas complementares entre si. O primeiro deles, o Guia de Procedimentos PPCAAM é um instrumento norteador para as equipes locais e também para a rede de proteção, pois apresenta um detalhamento da ação de proteção, desde a solicitação de avaliação até o desligamento do Programa. Esse documento, oficializado pela SDH/PR, vincula a atuação dos parceiros e técnicos que atuam junto ao público protegido pelo Programa como meio de embasamento e segurança das ações realizadas.

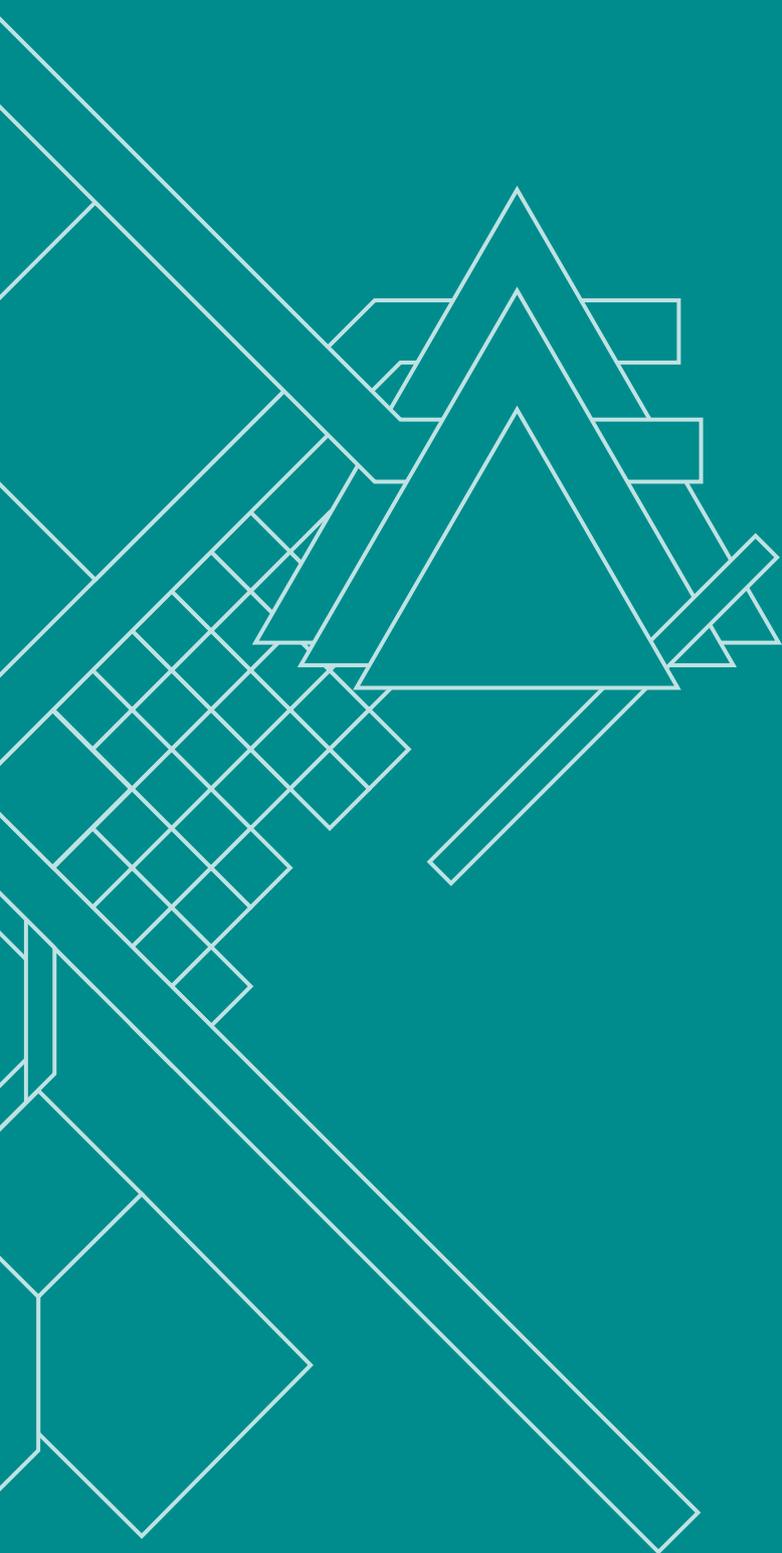
O segundo documento, intitulado “Instrumentos Pedagógicos PPCAAM”, aborda os elementos da ação de proteção voltados para uma perspectiva emancipadora do sujeito da proteção. O texto coloca à disposição dos técnicos do Programa dois instrumentais diferenciados para o acompanhamento da ação de proteção e para auxiliar o adolescente na construção de novas possibilidades de vida, considerando seus desejos e potencialidades. É um instrumental novo e, tal como o Guia de Procedimentos, foi pactuado entre todas as equipes locais e a Coordenação Nacional, em uma discussão bastante ampla, que tomou por base outras experiências de atendimento pedagógico de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Desse modo, entregamos às equipes técnicas, parceiros da rede de proteção, profissionais que atuam junto a crianças e adolescentes e demais leitores interessados na temática uma contribuição para reflexão sobre o tema, ao mesmo tempo em que tentamos descortinar o trabalho de proteção e suas peculiaridades. Assim, buscamos contribuir para o aperfeiçoamento contínuo desse trabalho, que vem sendo construído na práxis qualificada dos que dirigem e dos que executam a política ao longo dos anos.

Por fim, queremos aqui expressar nosso profundo reconhecimento pelo trabalho dedicado de cada um e de cada uma que nos auxiliaram a pensar e realizar este Programa, bem como reafirmar nosso compromisso com cada criança e adolescente protegido, cujas vidas nos foram entregues e com quem nos comprometemos irremediavelmente.

MÁRCIA USTRA SOARES
Coordenadora Nacional do PPCAAM





PARTE I

O contexto da
violência letal e as
políticas públicas

Desafios para uma agenda de enfrentamento da violência letal contra adolescentes e jovens no Brasil

RAQUEL WILLADINO¹

O Brasil é um país profundamente marcado pela violência e pelas desigualdades sociais. O uso da violência como instrumento de manutenção e reprodução de relações desiguais de poder atravessa a história brasileira e se expressa em diferentes formas de violação de direitos, envolvendo relações de gênero, raça, etnia, classe e geração. Dentre as expressões mais graves dos cruzamentos entre violência e desigualdade nos últimos anos, destacam-se os homicídios. A cada ano morrem aproximadamente 50.000 pessoas vítimas de homicídio no país².

Este quadro não é novo. A partir da década de 80, a violência letal cresceu de forma alarmante no cenário nacional, sem que houvesse respostas consistentes no campo das políticas públicas. Segundo o Mapa da Violência de 2010³, entre 1997 e 2007, 512 mil vidas foram perdidas por homicídios no Brasil. Apesar das quedas das taxas de homicídio detectadas a partir de 2004, no ano de 2007 foram registrados mais de 47,7 mil homicídios no país, o que representa 131 mortes por dia.

Nesse contexto, a violência brasileira tem como expressão mais cruel o assustador aumento, nos últimos trinta anos, do assassinato de adolescentes e jovens. A concentração dos homicídios na juventude se tornou uma característica do país. A taxa de homicídios entre os jovens de 15 a 24 anos passou de

30 por 100 mil em 1980 para 50,1 no ano de 2007. O crescimento da violência letal no Brasil nesse período está diretamente relacionado às mortes violentas na população jovem. Idade, gênero, raça e território se articulam de forma muito clara nesse drama. Quem morre assassinado no Brasil são prioritariamente os jovens negros, do sexo masculino, moradores de favelas e periferias.

Esse fenômeno também afeta de forma contundente a adolescência. No plano internacional, nossas taxas de mortes violentas entre adolescentes estão entre as mais altas do mundo. Numa comparação realizada entre 91 países, o Brasil aparece em quinto lugar quando se trata de homicídios de adolescentes. Cabe destacar que entre 1997 e 2007, as idades com maior índice de crescimento das taxas de homicídio no país se localizam entre os 14 e os 16 anos, com incremento acima de 30%⁴.

Os homicídios se relacionam a dinâmicas muito diversas, como conflitos interpessoais, tráfico de drogas e armas, violência policial, grupos de extermínio, etc. Nos centros urbanos brasileiros, a violência letal é um fenômeno que se concentra nas áreas mais pobres e envolve como atores fundamentais os adolescentes, os jovens e os integrantes das forças de segurança pública. Esse tipo de violência ocorre principalmente nas favelas e periferias das metrópoles

¹ Raquel Willadino Braga é Doutora em Psicologia Social pela Universidad Complutense de Madrid, Espanha. É Coordenadora de Direitos Humanos do Observatório de Favelas e Coordenadora do Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens.

² INESC. Segurança Pública e Cidadania. Uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.

³ WAISELFIZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2010. Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

⁴ Ibid. As comparações internacionais apresentadas no Mapa da Violência 2010 foram possíveis pela estruturação e disponibilização, por parte da Organização Mundial da Saúde (OMS) de uma base de dados de mortalidade que abrange o conjunto de países membros da organização.



e, na atualidade, tem entre seus principais motivadores a organização de grupos criminosos armados que disputam o domínio de território e as representações que estigmatizam e criminalizam os adolescentes e jovens moradores de espaços populares.

A forte presença de armas de fogo, o uso da violência como meio privilegiado para a resolução de conflitos, o uso excessivo da força pela polícia e as irrisórias taxas de esclarecimento dos crimes de homicídio tem contribuído para acirrar o problema. Por outro lado, as mortes violentas de adolescentes e jovens também se articulam com dimensões subjetivas e simbólicas como processos de construção identitária, busca de pertencimento, prestígio e visibilidade social.

Desde a sua fundação⁵, o Observatório de Favelas tem atuado no campo dos Direitos Humanos tendo como foco as formas de violência que atingem os moradores dos espaços populares e, em especial, a adolescência e a juventude. Nessa ótica, a instituição desenvolve estudos e metodologias visando à formulação de estratégias de enfrentamento da violência urbana que reúnam a Sociedade Civil e o Estado e tenham potencial para se constituir em políticas públicas.

Nessa perspectiva, temos buscado promover um intercâmbio entre experiências de intervenção e de pesquisa desenvolvidas em territórios onde crianças, adolescentes e jovens têm sido atingidos de maneira

sistemática pela violência letal. Esse trabalho visa produzir novas formas de abordagem do fenômeno tendo como princípio fundamental a **valorização da vida**. Consideramos que é necessário identificar e potencializar as ações existentes, para, a partir daí, articulá-las e fortalecer redes integradas e novas metodologias de ação.

No ano de 2005, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) organizou uma consulta nacional sobre a violência contra crianças e adolescentes, que identificou problemas relevantes como: a falta de confiabilidade dos dados nesta área, a desarticulação das iniciativas preventivas e a fragmentação das ações existentes, dificuldades diversas no campo da replicação e da sustentabilidade dos programas e projetos locais e o baixo impacto das ações na redução da violência⁶.

Com base nesse cenário, o Observatório de Favelas e o UNICEF iniciaram um processo de articulação para estruturar um programa nacional com foco nos homicídios de adolescentes e jovens nos centros urbanos. Em 2007, o trabalho teve início em 9 capitais, envolvendo uma parceria com o Laboratório de Análise da Violência (LAV- UERJ) para a produção de indicadores.

No ano de 2008, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, através

⁵ Criado em 2001, o Observatório de Favelas é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) de atuação nacional. A sua sede fica no conjunto de favelas da Maré, no Rio de Janeiro. Os fundadores e boa parte dos pesquisadores da instituição são oriundos de espaços populares.

⁶ SILVA, Helena Oliveira @ Silva, Jailson de Souza. *Análise da Violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil. Conceitos, Dados e Proposições*. São Paulo: Ed. Global. 2005

da Coordenação Nacional do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), se soma a esta iniciativa possibilitando a articulação com a Agenda Social Criança e Adolescente do Governo Federal e a ampliação do programa de 9 capitais para 11 regiões metropolitanas.

A partir deste processo foi possível estruturar o Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL), como uma iniciativa coordenada pelo Observatório de Favelas e realizada em conjunto com a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, o UNICEF e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Estes parceiros se articularam em torno da convicção de que é imprescindível pautar o tema dos homicídios de adolescentes e jovens como prioridade na agenda pública e desenvolver estratégias de valorização da vida que contribuam para a reversão das mortes violentas que afetam a adolescência e a juventude no Brasil.

O Programa de Redução da Violência Letal (PRVL) tem como objetivos centrais:

- o *sensibilizar, mobilizar e articular a sociedade em torno dos homicídios de adolescentes e jovens;*
- o *elaborar indicadores que permitam monitorar de maneira sistemática a incidência de homicídio entre adolescentes e, por outro lado, servir de base para uma avaliação mais aprofundada dos impactos das políticas de prevenção da violência letal nesses grupos;*
- o *identificar, analisar e difundir metodologias que contribuam para a redução da letalidade de adolescentes e jovens no Brasil.*

Estes objetivos se traduzem nos três eixos estruturantes do PRVL: articulação política; produção de indicadores e metodologias de intervenção.

O trabalho é desenvolvido a partir das diretrizes estabelecidas na Agenda Social Criança e Adolescência.

Nesse sentido, destacam-se: o marco em direitos humanos para a construção de uma agenda voltada para a superação das desigualdades sociais; a seleção de áreas que apresentam maior vulnerabilidade dos adolescentes à violência considerando as dimensões de gênero, raça e local de moradia; o foco no município como instância fundamental para a promoção de direitos; a criação de instrumentos que contribuam para o monitoramento da violência letal; o fortalecimento do intercâmbio entre experiências preventivas e a valorização do protagonismo de adolescentes e jovens na formulação de políticas públicas.

O programa atua em 11 regiões metropolitanas - Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Recife, Salvador, Maceió, Belém, RIDE-DF7, Curitiba e Porto Alegre - priorizando os territórios mais afetados pela letalidade de adolescentes e jovens.

Índice de Homicídios na Adolescência

No campo da sensibilização, a principal meta é pautar o tema dos homicídios de adolescentes e jovens como prioridade na agenda pública. Dentre as estratégias elaboradas com este fim, o Programa de Redução da Violência Letal desenvolveu o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA). Este índice foi criado para dar visibilidade ao impacto da violência letal entre adolescentes de uma forma sensibilizadora, servindo como instrumento de mobilização social e política. Paralelamente, também pretende contribuir como ferramenta objetiva para o monitoramento do fenômeno no tempo em diferentes territórios e para a avaliação de políticas públicas de prevenção da violência. Através de sua divulgação, espera-se apresentar um diagnóstico do problema e impulsionar a mobilização de iniciativas para o seu enfrentamento.

O Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) estima os riscos que adolescentes, entre 12 e 18 anos, têm de perder suas vidas por causa de assassinatos. O índice é calculado para todos os municípios brasi-

7 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

leiros com mais de 100 mil habitantes. Ele expressa, para um grupo de mil pessoas, o número de adolescentes que, tendo chegado à idade inicial de 12 anos, não alcançará os 19 anos por causa dos homicídios.

No ano 2006, os homicídios representavam 46% das causas de morte dos brasileiros com idade entre 12 e 18 anos. A partir da análise da base de dados de mortalidade de 2006 disponibilizados pelo SIM-DATASUS, o IHA chegou a um prognóstico alarmante: espera-se que mais de 33 mil adolescentes sejam assassinados entre 2006 e 2012 no Brasil, caso as condições que prevaleciam nos 267 municípios estudados não mudem⁸.

Análises complementares também revelaram que existem riscos relativos que aumentam as chances de um adolescente ser vítima de homicídios, de acordo com gênero, raça, idade e meio. A probabilidade de ser assassinado é doze vezes maior para jovens do sexo masculino, em comparação às adolescentes do sexo feminino, e quase três vezes superior para os negros em comparação com os brancos.

Em relação à idade, verificou-se que o impacto dos homicídios continua subindo até atingir o seu pico na faixa de 20 a 24 anos. Por outro lado, o aumento do risco de morte da infância para a adolescência é muito significativo. O risco de um adolescente ser assassinado é 33 vezes superior ao de uma criança. Assim, as políticas públicas devem contemplar idades anteriores à faixa que concentra os mais altos índices de homicídios, pois as dinâmicas que levam à perda de vidas dos jovens muitas vezes se iniciam na adolescência.

Além disso, os municípios que apresentavam um alto grau de violência letal na faixa de 12 a 18 anos tendiam a ser os mesmos com alta incidência nas faixas etárias posteriores: de 20 a 24 e de 25 a 29 anos. Esse dado reforça a importância de políticas locais de prevenção à violência que contemplem a adolescência e a juventude.

Outro resultado relevante é que a maior parte dos homicídios de adolescentes são cometidos com

arma de fogo. Para o conjunto dos municípios estudados, o risco de ser vítima de homicídio por arma de fogo é três vezes maior do que o risco de ser assassinado por outros meios. Em estados como Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo e Alagoas, o peso das armas de fogo é ainda mais elevado. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o risco de ser morto por arma de fogo é seis vezes superior ao risco de morrer por outros meios. Esses resultados reiteram a relevância do controle de armas para as políticas de redução da violência letal, aspecto que tem sido enfatizado desde a elaboração do Estatuto do Desarmamento.

Diante da gravidade do quadro diagnosticado, faz-se necessário aprofundar a compreensão das formas como a violência letal é (re)produzida e distribuída no espaço social e, ao mesmo tempo, identificar, analisar e redefinir os possíveis papéis das instituições, políticas públicas e práticas sociais para a superação do fenômeno.

Mobilização de municípios para a construção de uma agenda preventiva

O lançamento nacional do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) realizado em 2009 sensibilizou diversos municípios para o tema da letalidade de adolescentes. Esta atividade marcou a abertura de um diálogo entre gestores federais, estaduais e municipais sobre a temática visando à construção de uma agenda de trabalho. Este diálogo frisou a necessidade de avançar no desenvolvimento de estratégias que favoreçam a articulação entre os três níveis de governo na formulação de políticas e programas voltados para o enfrentamento dos homicídios de adolescentes e jovens no Brasil. Para tanto, foi constituído um grupo de trabalho composto por gestores municipais, estaduais e federais, considerando critérios de representatividade regional.

8 PRVL. *Índice de Homicídios na Adolescência. Análise dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.* Brasília: UNICEF/SDH-PR/Observatório de Favelas/LAV-UERJ. Dezembro de 2009. Disponível para download em <http://prvl.org.br/>.

Nesse contexto, a partir da divulgação do IHA, os esforços do PRVL foram concentrados em duas direções: um processo de articulação nacional no marco da Agenda Social Criança, tendo em vista a priorização do tema dos homicídios de adolescentes e o desenvolvimento de estratégias que contribuam para a formulação e o fortalecimento de iniciativas locais de prevenção da violência letal.

No âmbito nacional, a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, através da Coordenação Nacional do PPCAAM, tem estimulado um processo de pactuação entre os três níveis do governo para o enfrentamento do problema, com especial atenção para os municípios que apresentam altos índices de homicídios de adolescentes. Paralelamente, temos buscado contribuir para um envolvimento efetivo de parceiros da sociedade civil e agências do sistema ONU na construção de uma agenda com foco na redução da letalidade de adolescentes e jovens.

No âmbito municipal, o Programa de Redução da Violência Letal tem procurado estimular a realização de diagnósticos locais, visando uma maior compreensão sobre as dinâmicas e os fatores associados aos homicídios de adolescentes, bem como sobre as ações preventivas em curso.

Qualquer política pública de prevenção de homicídios deve partir de um diagnóstico local que analise os tipos de homicídios praticados na região focalizada, o perfil das vítimas e dos autores, os locais onde as mortes acontecem e as dinâmicas relacionadas à violência letal. Isso implica identificar as regularidades observadas em contextos específicos que apresentam altos índices de incidência. O conhecimento preciso do problema e dos recursos disponíveis para o seu enfrentamento é imprescindível para a elaboração de estratégias preventivas consistentes.

Nesse sentido, os municípios têm um papel fundamental para as políticas de redução da letalidade,

pois é na vida cotidiana das cidades que a violência se materializa. Ao mesmo tempo, a administração municipal está mais próxima da população e dispõe de recursos e serviços em áreas muito importantes para uma intervenção preventiva como: segurança urbana, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, serviços sociais, planejamento urbano, entre outros.

Diante da situação de violência nas cidades, a partir da década de 1990, a questão da segurança urbana começou a entrar na pauta das prefeituras. Apesar da Constituição Federal definir a segurança pública como prerrogativa estadual, o papel dos municípios nesta área vem ganhando força nos últimos anos. A partir do ano 2000, algumas prefeituras instituíram órgãos para a gestão local dos problemas relacionados à segurança urbana e elaboraram planos municipais de segurança e prevenção à violência, como: Diadema, Vitória, Porto Alegre, Santo André e Recife, entre outras⁹.

Tratar da violência no plano municipal favorece processos de diagnóstico, planejamento e execução de ações preventivas numa perspectiva intersetorial. A atuação do município nesta área, de forma complementar à intervenção do Estado, contribui para ampliar a própria concepção de segurança pública, afirmando seu entendimento como um direito que exige a articulação de diferentes atores para a realização de políticas públicas que visem a redução da violência e da criminalidade¹⁰.

Apostando na centralidade dos municípios para a construção de políticas de redução da letalidade, o PRVL está desenvolvendo um guia para subsidiar a elaboração de diagnósticos locais e a construção de planos municipais de prevenção da violência letal contra adolescentes e jovens.

Após a divulgação do Índice de Homicídios na Adolescência, diversos municípios manifestaram o interesse em desenvolver ações para reverter o quadro detectado em suas respectivas localidades, mas indicaram a falta de ferramentas para tanto. Nesse

⁹ SENTO-SÉ, João Trajano (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

¹⁰ MIKI, Regina. *Participação do Município na Segurança Pública*. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.

contexto, o guia proposto pelo programa objetiva proporcionar uma metodologia que possa orientar os gestores municipais na elaboração de políticas públicas voltadas para a redução da letalidade de adolescentes e jovens. Este instrumento pretende oferecer parâmetros para a elaboração de um diagnóstico, a formulação de uma política de intervenção de forma participativa e o monitoramento e avaliação da política implementada. Espera-se que a metodologia proposta seja adaptada à realidade de cada cidade. O município terá condições de elaborar sua política preventiva de acordo com o seu contexto, adequando as diretrizes propostas no Guia às demandas locais.

Na perspectiva de subsidiar e fortalecer iniciativas locais também foram construídas ferramentas para viabilizar a descentralização do monitoramento do IHA para os municípios. A Planilha de Cálculo do IHA¹¹ foi desenvolvida com o intuito de facilitar o cômputo dos índices de homicídio na adolescência e na juventude, possibilitando a descentralização da produção de dados, de forma que os gestores locais possam utilizar estas informações para planejar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas relacionadas à violência letal em seus territórios. Esta ferramenta permite a atualização do IHA com a inserção de dados locais, conferindo autonomia e flexibilidade ao uso do índice.

Metodologias de intervenção

No campo das metodologias de intervenção, foi realizado um levantamento de políticas locais, municipais e estaduais voltadas para a prevenção da violência em curso nas 11 regiões metropolitanas de abrangência do PRVL. O trabalho de campo foi realizado entre julho de 2009 e junho de 2010 por equipes compostas por um pesquisador e um estagiário de cada região.

A primeira etapa da pesquisa priorizou a aplicação de um questionário em secretarias municipais

e estaduais que desenvolvem programas e projetos de prevenção da violência, com especial atenção para ações implementadas em espaços populares. A proposta não era realizar um levantamento exaustivo, mas obter um panorama das políticas públicas e práticas sociais preventivas nas áreas estudadas. A partir deste quadro, esperava-se identificar desafios e potencialidades das experiências mapeadas e selecionar algumas iniciativas para um acompanhamento qualitativo mais aprofundado na segunda fase do trabalho de campo.

Entre julho e dezembro de 2009, 44 municípios foram pesquisados. Neste processo, entrevistou-se 163 secretarias, sendo 42 estaduais e 121 municipais. Apesar da heterogeneidade das ações identificadas, os programas de prevenção da violência de maior interesse para o PRVL revelaram algumas recorrências.

Em linhas gerais, eles apresentam as seguintes características:

- *Resultam de um diagnóstico prévio sobre a natureza e a magnitude do problema a ser enfrentado;*
- *São programas territorializados;*
- *Combinam iniciativas retributivas e distributivas;*
- *Articulam instâncias variadas do poder público com forte participação do poder local;*
- *Articulam instâncias da sociedade civil e participação comunitária;*

Além disso, consideramos que os programas preventivos deveriam dispor de mecanismos de monitoramento em períodos previamente estabelecidos e de mecanismos de avaliação realizados por agências independentes. Apesar de sua relevância, estas últimas características são menos frequentes e ainda há fragilidades nos processos de monitoramento e avaliação das experiências pesquisadas.

¹¹ No site do Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (<http://prvl.org.br/>) é possível fazer o download da planilha que permite o cálculo automatizado do IHA, bem como das instruções para o uso dessa ferramenta.

No Brasil, não existe uma tradição de avaliações de programas no campo da segurança pública. Esta lacuna se relaciona com a escassez de dados confiáveis, a ausência de uma cultura de avaliação e a falta de formação técnica nesta área. Dentre as características que incidem sobre a qualidade de uma avaliação estão o fato de ter sido planejada no início como parte integrada do programa de intervenção e o seu caráter independente¹². No levantamento realizado verificou-se que quando existe algum tipo de avaliação, em geral ela é realizada através de dados coletados a posteriori e não como uma estratégia desenhada previamente. Ao mesmo tempo, muitas vezes o monitoramento e a avaliação são realizados por instâncias vinculadas ao programas.

Outra constatação importante foi que apesar do investimento progressivo em iniciativas preventivas, tanto no âmbito estadual como no municipal, são muito escassos os programas que tem como objetivo a prevenção da violência letal. E ainda mais raras as iniciativas voltadas para a redução de homicídios de adolescentes e jovens. Boa parte dos programas e projetos preventivos identificados na pesquisa realizada pelo PRVL ainda tocam o tema da letalidade de adolescentes e jovens de forma muito indireta.

O olhar dos jovens

O Programa de Redução da Violência Letal também realizou oficinas nas 11 regiões metropolitanas para debater o tema com coletivos de jovens. Esses encontros foram estruturados como um espaço de escuta, articulação e construção coletiva visando potencializar a participação de adolescentes e jovens na formulação de propostas voltadas para a redução dos homicídios. Procurou-se mobilizar prioritariamente jovens com atuação em espaços populares e moradores de territórios com altos índices de

letalidade, partindo do pressuposto que estes são atores centrais para a construção de alternativas sensíveis aos grupos e contextos mais afetados pelo problema.

Esta atividade abordou os seguintes temas: percepções sobre o problema dos homicídios de adolescentes e jovens na região metropolitana, estratégias de atuação desenvolvidas pelos coletivos de juventude, iniciativas locais reconhecidas como relevantes ou promissoras, desafios identificados e proposições para a construção de agendas locais de enfrentamento do problema.

Os jovens destacam de forma muito contundente que idade, gênero, raça e território são dimensões estruturantes da violência letal no Brasil que não têm sido suficientemente enfrentadas pelas políticas públicas. Reiteram que o diagnóstico já é antigo e público, no entanto, os jovens negros, moradores de favelas e periferias continuam morrendo diariamente diante do silêncio de grande parte da população, que passou a naturalizar – e, às vezes, inclusive legitimar – estas mortes. Neste ponto, consideram relevante o investimento em processos de sensibilização social que contribuam para a transformação desse quadro.

Verificou-se que os coletivos de juventude tem se conectado ao tema da prevenção da violência principalmente através do campo da cultura, com destaque para o movimento hip hop e a comunicação comunitária. Esses grupos possuem uma forte capilaridade em territórios com altos índices de letalidade e conseguem sensibilizar outros jovens para o tema a partir da exploração de diferentes linguagens como a música, a fotografia, o audiovisual e a produção textual, entre outras. Paralelamente, têm travado uma importante disputa simbólica ao produzir novas representações sobre os espaços populares enfatizando suas riquezas, potencialidades e a diversidade de práticas sociais presentes nesses contextos. Com isso, contribuem de forma decisiva para a ruptura dos estereótipos que estigmatizam e criminalizam os moradores de favelas e periferias ao estabelecer uma associação direta destes espaços com a violência.

Por outro lado, os jovens indicam que muitas das políticas públicas em curso em seus respectivos municípios ainda estão distantes de suas demandas prioritárias. Nesse sentido, reivindicam uma maior participação nos espaços de formulação e controle social das políticas públicas.

¹² CANO, Ignácio. *Avaliação de programas de intervenção em violência, criminalidade e segurança pública*. In: BRITO, Daniel Chaves @ BARP, Wilson José (orgs.) *Violência e controle social: reflexões sobre políticas de segurança pública*. Belém: NUMA/UFPB, 2005.

Considerações finais

Apesar da concentração dos homicídios na população jovem ser uma característica marcante no país há mais de duas décadas, ainda carecemos de políticas públicas que tenham este foco. A prevalência de políticas repressivas pautadas no confronto e o perfil sócio-econômico das principais vítimas dos homicídios (jovens, negros, moradores de favelas e periferias) contribuíram para a banalização do valor da vida desses grupos e o *silêncio diante da escalada da violência letal*¹³.

As estratégias focadas na prevenção foram incorporadas às agendas de segurança pública no Brasil muito recentemente. Sem dúvida houve avanços importantes a partir do ano 2000 com o Plano Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional de Segurança Pública, a proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, mais recentemente, o PRONASCI, a Agenda Social e o PNDH3. Entretanto, grande parte das iniciativas preventivas identificadas no levantamento realizado pelo Programa de Redução da Violência Letal ainda tocam a temática da letalidade de adolescentes e jovens de forma muito indireta.

A Agenda Social Criança e Adolescente estabelece um Compromisso Nacional pela Redução da Violência contra Crianças e Adolescentes no país. Desde 2007, ano em que foi promulgado o decreto que estabelece este compromisso, importantes passos foram dados no sentido de pautar a questão dos homicídios na adolescência como prioridade na agenda pública. No entanto, ainda há importantes desafios colocados. Por isso, optamos por concluir este texto destacando alguns pontos que consideramos fundamentais para avançarmos na construção e consolidação de uma agenda com foco na redução dos homicídios de adolescentes e jovens no Brasil:

- Fortalecer a pactuação entre os três níveis e governo tendo em vista a priorização do tema da letalidade de adolescentes e jovens e a construção de estratégias articuladas para o seu enfrentamento.
- A estruturação de uma comissão nacional tripartite voltada para o estabelecimento de metas e estratégias que possibilitem a construção de uma política nacional de redução dos homicídios de adolescentes e jovens.
- A mobilização dos conselhos de direitos, nos três níveis, visando à garantia de previsão orçamentária e PPA para ações de enfrentamento da violência letal.
- A articulação de ações policiais pautadas nos direitos humanos com uma intervenção social preventiva intersetorial bem coordenada, territorialmente circunscrita e que estimule a participação comunitária.
- O fortalecimento do papel dos municípios nas políticas de prevenção da violência letal contra adolescentes e jovens. Neste ponto, é imprescindível promover a realização de diagnósticos locais que permitam aprofundar a compreensão sobre etiologias e contextos dos homicídios de adolescentes e jovens, perfil das vítimas e dos autores, características das áreas mais atingidas e outros elementos que possam subsidiar a construção de planos de prevenção adequados às especificidades locais.
- Maior investimento nos processos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos de prevenção da violência desenvolvidos por estados e municípios.
- Por último, é fundamental promover a participação de adolescentes e jovens nos processos de formulação e controle social das políticas públicas de prevenção da violência letal. Incorporar a perspectiva desses grupos e dos moradores das áreas mais afetadas pelos homicídios será decisivo para a construção de estratégias sensíveis às peculiaridades de diferentes contextos e à multidimensionalidade do problema.

¹³ RAMOS, Sílvia. *Direito à Segurança: um balanço das respostas brasileiras e uma agenda para o Brasil. Texto para discussão no seminário Uma agenda para o Brasil: desafios e perspectivas*, INESC, Brasília, 26 e 27 de junho de 2007.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANO, Ignácio. Avaliação de programas de intervenção em violência, criminalidade e segurança pública. In: BRITO, Daniel Chaves & BARP, Wilson José (orgs.) Violência e controle social: reflexões sobre políticas de segurança pública. Belém: NUMA/UFPA, 2005.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves & BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs) Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

INESC. Segurança Pública e Cidadania. Uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.

MIKI, Regina. Participação do Município na Segurança Pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.

PRVL. Índice de Homicídios na Adolescência. Análise dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Brasília: UNICEF/SEDH/Observatório de Favelas/LAV-UERJ. Dezembro de 2009. Disponível para download em <http://prvl.org.br/>.

RAMOS, Silvia. Direito à Segurança: um balanço das respostas brasileiras e uma agenda para o Brasil. Texto para discussão no seminário “Uma agenda para o Brasil: desafios e perspectivas”, INESC, Brasília, junho de 2007.

SILVA, Helena Oliveira & Silva, Jailson de Souza. Análise da Violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil. Conceitos, Dados e Proposições. São Paulo: Ed. Global. 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

WAISELFIZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2010. Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

Democracia, Vida e o Estado de Direitos

CARLOS NICODEMOS¹

A vida como fundamento do Estado Democrático de Direitos no Brasil

O tempo do Estatuto da Criança e do Adolescente é o tempo do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Ao completar seus vinte anos de vida, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90, conhecido como ECA, remete a várias interpretações quanto ao seu histórico de evolução e involução em seus inúmeros capítulos.

Com o advento da nossa Constituição Federal de 1988, em particular, com o Artigo 227², consolida-se, em âmbito nacional, a Doutrina da Proteção Integral como fundamento filosófico e político para a construção de uma política de Estado voltada para crianças e adolescentes.

Notadamente, a Doutrina da Proteção Integral traz como principal fundamento e valor os direitos humanos, elemento essencial para a afirmação do Estado brasileiro como efetivamente democrático e direito.

Cabe ressaltar que, no ano de 1985, afastamos o último dirigente militar do poder central do Estado brasileiro, e no ano de 1989 – depois do golpe político de 1964 – promovemos a primeira eleição direta para a Presidência da República. Também em 1989, o Brasil assina e ratifica a Convenção dos Direitos das Crianças da ONU (CDC), tornando-se o primeiro país a aderir internacionalmente aos princípios e fundamentos da Doutrina da Proteção Integral.

Em 1990, surge, no cenário nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente – a lei interna, que con-

duziu e conduzirá o processo de implementação dos direitos das crianças e dos adolescentes – trazendo novos paradigmas políticos para a construção de uma política de Estado de proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes.

No lugar da norma tutelar fundada na situação irregular de “menores”, coloca-se a Doutrina da Proteção Integral; no campo da intervenção ditada pelo “menorismo judicializante”, coloca-se a política de proteção integral efetivada por parte da família, da sociedade e do Estado; no lugar da invisibilidade, alça-se a criança e o adolescente à condição de prioridade absoluta, entre outras mudanças.

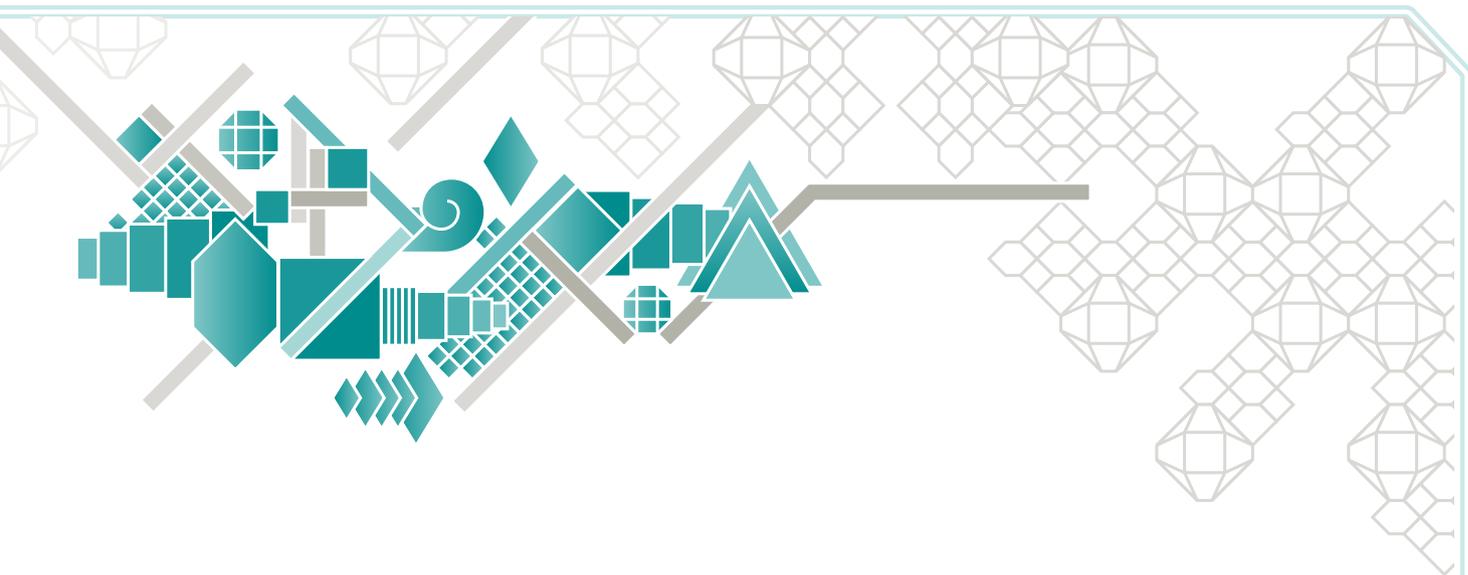
Logo, é evidente que o nascimento de uma nova política de atenção às crianças e aos adolescentes está intrinsecamente vinculado ao processo de redemocratização do Brasil. Isso não só no aspecto cronológico, como se evidencia por meio dos fatos elencados acima, mas também nos valores que se colocaram na sociedade e no Estado brasileiro, como os direitos humanos e a democracia.

É nesse contexto que se coloca o debate a respeito do direito à vida de crianças e adolescentes neste país.

A história registra, mas pouco se divulga que um dos motivos centrais para o Estado brasilei-

¹ Carlos Nicodemos é advogado e professor universitário das disciplinas de Direito Penal, Direitos das Crianças e Direitos Humanos. Especialista em Direitos Humanos pela Universidad Complutense de Madrid na Espanha. Foi Presidente do Conselho Estadual dos Direitos das Crianças do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2009/2010. Fundador da Organização de Direitos Humanos – Projeto Legal. É autor de artigos e livros na área de direitos humanos, especialmente, sobre os direitos de crianças e de adolescentes.

² O Artigo 227 afirma: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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”.



ro ter aderido à Convenção dos Direitos das Crianças (CDC) foram as denúncias de assassinato de crianças e adolescentes no Brasil, na década de oitenta, que inclusive resultaram na produção da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional sobre o extermínio de crianças no ano de 1988.

As denúncias de assassinato em série de meninos e meninas de rua, levadas à Subcomissão de Direitos Humanos da Comissão de Relações Externas da extinta União Europeia, hoje Comunidade Europeia, passaram a incidir nas cláusulas de democracia e direitos humanos dos tratados comerciais internacionais que o Brasil estabelecia com os países da Europa³.

A ratificação da CDC, bem como a imediata implantação de uma nova lei, neste caso o Estatuto da Criança e do Adolescente, que alterasse o paradigma de percepção e tratamento de crianças e adolescentes no Brasil, teve entre seus motivos a necessidade de enfrentamento do assassinato da população infanto-juvenil brasileira.

Com isso, é possível identificar o surgimento do ECA, que incidiu diretamente na concepção da agenda de trabalho para a família, a cidadania e para o Estado brasileiro nos últimos vinte anos. Sendo assim, o direito à vida trata-se de um reposicionamento para além da condição jurídica do Estatuto da Criança e do Adolescente, para pautar a sociedade sobre o sentido ético e político do respeito, em um debate que ama-

dureze todos os dias, mas cuja compreensão ainda não tomou o conjunto da nação brasileira.

Os mecanismos institucionais do Estado brasileiro de afirmação da vida como um valor concreto foram apresentados à sociedade e consagrados em todos os planos legais em âmbito nacional e internacional.

Para além de um reconhecimento meramente legal do direito à vida como um preceito fundamental de todos os cidadãos, particularmente de crianças e adolescentes, várias legislações nacionais e internacionais foram incorporadas à institucionalidade do Estado brasileiro, no sentido de garanti-la com o verniz da dignidade. Tratamos aqui de normas que promoveram outros direitos, como a saúde, o trabalho, o lazer, entre outros e que sob o juízo da indivisibilidade e da interdependência dos direitos fundamentais apontaram ao norte de um conceito do direito à vida, pautado na condição mínima de dignidade e cidadania.

Portanto, o direito de viver se consolidou 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. No entanto, a questão que se coloca para o futuro é no campo da construção de mecanismos que possam fomentar as políticas necessárias para prover o reconhecimento efetivo do direito à vida de crianças e de adolescentes.

³ NICODEMOS, Carlos. *O Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil e a Proteção Internacional de Direitos Humanos. Dissertação de Especialização em Direitos Humanos pela Universidad Complutense de Madrid, 1999.*

A passagem do paradigma do Sistema de Segurança para o Sistema de Proteção de Direitos Humanos

Ao longo dos séculos de estabelecimento do Estado brasileiro, o tema do direito à vida sempre apareceu com conotação negativa, ou seja, a morte e o assassinato sempre foram predicados ou condições para se colocar a questão em pauta no dia-a-dia da sociedade brasileira.

Isso naturalmente funcionou como uma variável na construção de ferramentas que pudessem enfrentar a questão, ou melhor, como preferem os mais tradicionais, “combater o problema”. A lógica é de combater o crime de assassinato de crianças e adolescentes, além de outras infrações que surgem com isso, tais como: os grupos de extermínio, a posse e a venda de armas, drogas, o comércio da segurança denominado milícias, entre outras.

Assim, o conceito de “combater” estabeleceu 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.

Isso coloca então o Sistema de Segurança Pública como o epicentro das ações de “combate” ao problema do assassinato de crianças e adolescentes. Como exemplo, tem-se o paradigma do Programa de Proteção às Testemunhas no Brasil, denominado PROVITA.

É nesse contexto que surge, no início da década passada, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), como uma resposta do Estado brasileiro ao crime de assassinato da população infanto-juvenil.

Nos primeiros debates sobre a criação do Programa, evidenciou-se que o problema do assassinato de crianças deveria ser pautado na busca do fim da impunidade dos autores desses crimes. 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 outro programa de proteção a testemunhas. Agora, especifi-

cado 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 Brasil.

No universo dos estudos criminológicos, as proposições de enfrentamento à impunidade – com a construção de programas que incidam sobre a diminuição da mesma – são denominadas como neo-clássicas, gerando mais punições e mais prisões. Para isso, as testemunhas são indispensáveis, inclusive crianças, adolescentes e seus familiares.

O reposicionamento do PPCAAM em outro sistema, e aqui defendemos o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças, não é tarefa fácil e não pode ser entendido como concluído pelos esforços dos governos (federal, estaduais e municipais) e das organizações não governamentais nos últimos anos. Efetivamente, houve um significativo avanço na passagem do PPCAAM no Sistema de Segurança Pública para o Sistema de Garantia de Direitos, contudo isso ainda é um desafio. Ambos os sistemas já estão consolidados normativamente, sendo o Sistema de Garantia de Direitos editado e proclamado pela Resolução 113 do Conselho Nacional de Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Partindo, então, do Sistema de Garantia de Direitos, deve-se remeter à execução e à finalidade da proteção de crianças e adolescentes pelo PPCAAM aos fundamentos da Doutrina de Proteção Integral, pautados nos direitos humanos. Esse é o principal desafio do Estado brasileiro, em razão da oportunidade de construir a identidade deste sujeito que receberá a proteção. Não são testemunhas, são crianças e adolescentes, sujeitos de direitos, em peculiar processo de desenvolvimento, cuja responsabilidade de proteção social e jurídica é da família, da sociedade e do Estado.

Portanto, a proteção que hoje o PPCAAM sugere e executa tem como principal fundamento a valorização da condição do protegido, o que norteia o conjunto de ações que são desencadeadas para proteger a vida das crianças e dos adolescentes.

Na esteira desta compreensão, coloca-se também o status jurídico da criança como prioridade absoluta, conforme as normas nacionais e internacionais reconhecidas e editadas pelo Brasil. Ser prioridade absoluta é ir além da condição de ter preferência na prestação de socorro, mas assegurar, no orçamento público, as condições necessárias para a produção das políticas públicas efetivamente protetivas, como o próprio PPCAAM.

Isso significa que a política de proteção às crianças e aos adolescentes ameaçados de morte deve ser conduzida pelo Sistema de Garantia de Direitos – SGD e todas as ações devem, preferencialmente, assegurar condições de dignidade, ou seja, trabalhar com um conceito de direito à vida, articulado com outros direitos, tais como: a convivência familiar, a saúde, a educação, a profissionalização, entre outros.

O desafio final: a consolidação de uma Política de Estado de Proteção ao Direito à Vida de Crianças e Adolescentes

Observa-se que todos os esforços até aqui empreendidos pelas ações governamentais e não governamentais para a construção de uma política de proteção às crianças e aos adolescentes ameaçados de morte ainda não se mostraram concebidos em uma perspectiva de Estado. São ações de governo em suas variadas esferas e competências, à luz do pacto federativo, cuja tentativa de construir uma política de Estado não está na simples edição de uma lei que assegure a continuidade das ações e o orçamento necessário para o próximo governo. Com certeza, isso é muito importante, mas outras fases e etapas ainda se colocam na frente dessa orientação.

É preciso recolocar o Artigo 227 da Constituição no centro desse debate e fazer a seguinte reflexão: Qual o nível de implicação da família e da sociedade no processo de construção da política de proteção às crianças e adolescentes ameaçados de morte?

Primeiramente, é importante compreender que o conceito de “Estado”, para a formulação da denominada “Política de Estado”, é amplo e não

se restringe ao conceito de “Poder Público”, à luz do Artigo 4º da Lei 8069/90. Sabe-se que o conceito de “Estado” contempla suas mais variadas dimensões, como sociedade, mercado, família e governo.

Nesse sentido, percebe-se que a discussão em torno dos fundamentos que podem fazer a passagem do PPCAAM de uma Política de Governo para uma Política de Estado não foi efetivamente feita por todas as dimensões acima mencionadas.

Nesta última década de construção dessa política, foi estabelecido um debate na correlação de forças pela política de assistência social, a qual trouxe pessoas, por reconhecimento legal, à sociedade civil organizada para uma paridade por meio de ações e programas

A representatividade da sociedade nos Conselhos de Direitos e nos Conselhos Tutelares não se mostrou suficiente para conseguir criar as “pontes de ouro” que impulsionassem a construção de uma Política de Estado. Prova disso é a letargia que tramita o projeto de lei que regulamenta o PPCAAM.

É preocupante o fato de a sociedade não ter se imponderado das ações do governo e da sociedade civil, organizada para enfrentar o problema do assassinato de crianças e adolescentes. Mais preocupante ainda é perceber que, no debate sobre a vitimização com morte de crianças e adolescentes, a sociedade alimenta e retroalimenta uma lógica que navega no sistema de segurança pública, reeditando a fusão da miséria e da delinquência do revogado “menorismo”, para não acolher a proteção como uma necessidade no Estado democrático de direito. O enfrentamento dessa variável é fundamental para a passagem de uma política de governo para uma política de Estado.

É fundamental que a família possa ser vista além da sua condição de elemento de controle social na sociedade moderna e seja interpretada como modelo, estrutura ou forma, apresentada como uma dimensão viva que deve interagir diretamente na construção das ações que permitam ao PPCAAM garantir a convivência familiar.

A família tampouco é um direito. A convivência da criança com ela é que constitui uma garantia que deve ser pensada e trabalhada. Percebê-la como uma referência meramente legal é dar a ela uma condição estática

que retira a possibilidade de protagonizar o primeiro espaço de proteção nos casos de ameaça de morte.

Além disso, sua atuação no debate de construção dos fundamentos que nortearão a formulação de um programa de proteção é necessária e indispensável. Dessa forma, o grande desafio que se coloca na próxima década é fazer a passagem da política que atualmente o Estado brasileiro possui como uma política de governo e sociedade civil para uma política de Estado. Uma política em todas as dimensões, a partir do Sistema de Garantia de Direito, que possa incidir na construção de uma agenda de ações e medidas que garantam o direito à vida de crianças e adolescentes em sua plenitude da dignidade. Nesse momento, estaremos vivendo uma sociedade viva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

NICODEMOS, Carlos. *O Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil e a Proteção Internacional de Direitos Humanos*. Dissertação de Especialização em Direitos Humanos pela Universidad Complutense de Madrid, 1999.

Sistema Federal de Proteção a Colaboradores da Justiça: Um novo desafio

DANIEL SEIDEL¹

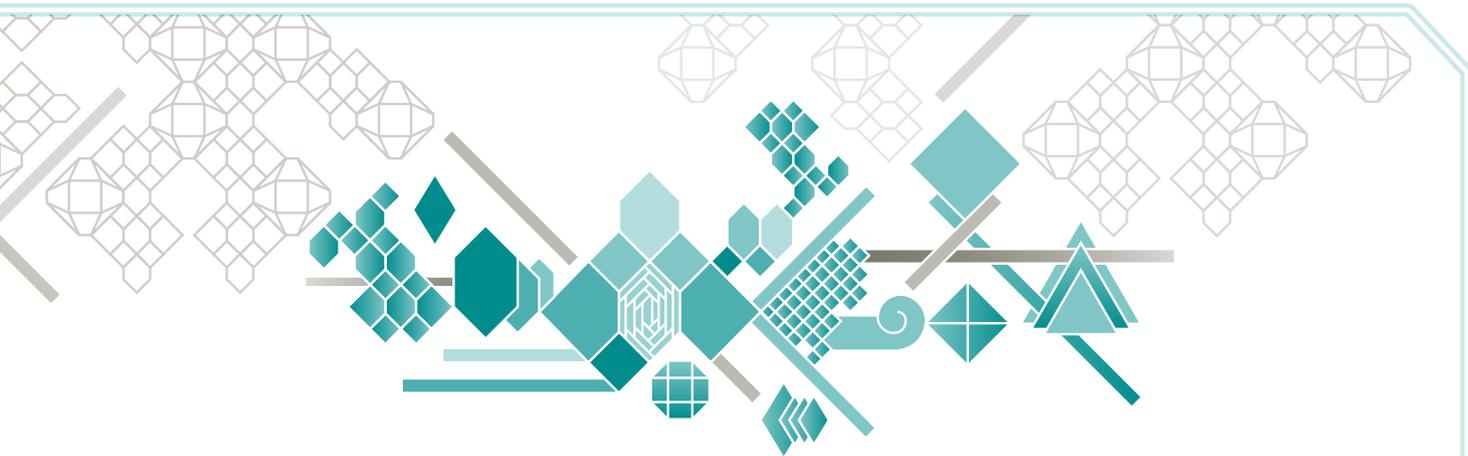
Introdução

Com a finalidade de dar maior efetividade ao combate à impunidade do crime organizado no Brasil, o presente texto desenvolve a concepção de Sistema Federal ou Único de Proteção aos colaboradores da justiça ameaçados por participarem da promoção da justiça como testemunhas, vítimas ou defensores de direitos humanos. Para cumprir tal objetivo, esta análise apresenta as diretrizes organizadas no terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (doravante PNDH-3) sobre o tema. Além disso, ilumina a reflexão com o conceito de sistemas abertos e suas propriedades, concebida nos ditames da Teoria Geral de Sistemas aplicada ao caso peculiar, bem como a concepção de “sistema” consagrada na Constituição Federal de 1988, exemplificando com a complexidade de atuação e estruturação do Sistema Único de Saúde. Pontua os diferentes graus de institucionalização dos programas que integrarão o Sistema Federal de Proteção: o PROVITA – Programa de Proteção e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o SPDE – Serviço de Proteção ao Depoente Especial, os CEAV – Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes, o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos Ameaçados e o PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Apresenta de forma ilustrativa a recente experiência de funcionamento de um sistema de proteção no âmbito da OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) Vida e Juventude, que contribui para o desenvolvimento de quatro dos programas mencionados acima, trazendo um rápido balanço. Destaca, ainda, a produção de conhecimento promovida pela Pós-Graduação em Direitos Humanos e Proteção, realizada em parceria com a CGPT/SDH/PR, Vida e Juventude e Universidade Católica de Brasília. Finalmente, apresenta as

vantagens para a consecução dos objetivos dos programas que a integração das ações em um sistema trará, bem como os desafios que passam pelo repensar do marco regulatório entre Estado brasileiro e Organizações da Sociedade Civil Organizada.

A ideia de um Sistema Federal de Proteção e Assistência aos Colaboradores da Justiça Ameaçados – vítimas ou testemunhas; adultos, crianças ou adolescentes; defensores de direitos humanos – está se firmando como um desafio à ação conjunta entre o Estado brasileiro e as Organizações Sociais que militam na área dos Direitos Humanos.

¹ Daniel Seidel, Secretário Executivo da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP-CNBB), é Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos e Proteção da Universidade Católica de Brasília, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e colaborador da OSCIP Vida e Juventude.



Para aprimorar o combate à impunidade: gerar sinergia com um sistema de proteção

Enquanto o crime organizado se articula em “rede criminosa” com o envolvimento de indivíduos e agentes públicos, o Estado ainda está organizado de forma hierárquica. A concepção de gestão pública, em seu sentido mais republicano, supõe uma burocracia, na qual seus agentes possam ser responsabilizados dentro de uma hierarquia de poder. Como ter agilidade no combate à impunidade? Como garantir mais sinergia entre os Poderes da República para que se promova a justiça? Como superar a dificuldade de se responsabilizar pessoas poderosas da sociedade brasileira (sejam agentes públicos ou não) pelos crimes cometidos, aprofundando-se as garantias constitucionais? Como a justiça pode ser tão célere quando o réu é oriundo das classes populares e tardia quando se trata de réu oriundo das elites brasileiras?

Essas são algumas das questões que provocam a necessidade de gerar sinergia por meio da articulação de um sistema entre os Programas de Proteção e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Núcleo Federal e Estaduais), os CEAV (Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos), os PPCAAM (Programas de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, Núcleo Federal e Estaduais) e os Programas de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos Ameaçados (Núcleo Federal e Estaduais). Todos esses abrigados na Secretaria dos Direitos Humanos (SDH/PR), hoje com maior autonomia e *status* de ministério. É preciso também acrescentar a esse rol o SPDE – Serviço de Proteção ao Depoente Especial da Polícia Federal, vinculado ao Ministério da Justiça, que atua como interface direta com os demais programas, principalmente, o Programa de Proteção às Testemunhas, por força da Lei 9807/99.

Orientação para a criação do Sistema de Proteção no PNDH-3

Todos os objetivos estratégicos e suas ações programáticas da Diretriz 15 do Eixo Orientador IV – “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência” tratam da criação de um sistema federal e das medidas para o fortalecimento dos Programas de Proteção e Assistência que existem. O objetivo estratégico I enuncia de forma clara o desafio: “Instituição de sistema federal que integre os programas de proteção” (PNDH-3, 2010, p. 130).

Em seguida, elenca cinco ações programáticas para viabilizar o sistema federal com responsáveis, parceiros e recomendações:

- a) *Propor projeto de lei para integração, de forma sistêmica, dos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores de Direitos Humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte;*

RESPONSÁVEL

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

PARCEIROS

Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Justiça;

- b) *Desenvolver sistema nacional que integre as informações dos programas de proteção às pessoas ameaçadas;*

RESPONSÁVEL

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

PARCEIROS

Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Justiça;

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a adoção de medidas necessárias à integração de suas informações ao banco de dados nacional sobre os programas de proteção;

- c) *Ampliar os programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores dos Direitos Humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte para os estados em que o índice de violência aponte a criação de programas locais;*

RESPONSÁVEL

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

- d) *Garantir a formação de agentes da Polícia Federal para a proteção das pessoas incluídas nos programas de proteção de pessoas ameaçadas, observadas suas diretrizes;*

RESPONSÁVEIS

Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a capacitação dos policiais protetores, considerando as especificidades das medidas protetivas no âmbito deste programa;

- e) *Propor ampliação dos recursos orçamentários para a realização das ações dos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores dos Direitos Humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte;*

RESPONSÁVEL

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

PARCEIROS

Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Justiça;

Recomendações:

Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a garantia de compromisso orçamentário para a execução dos seus programas de proteção;

Recomenda-se ao Ministério Público e ao Poder Judiciário que cooperem nas ações judiciais que envolvem pessoas ameaçadas. (PNDH-3, 2010, p. 130-131)

Assim, as ações programáticas do primeiro objetivo estratégico da Diretriz 15 – “Garantia dos Direitos das Vítimas de Crimes e de Proteção das Pessoas Ameaçadas” preveem cinco ações básicas para viabilizar o sistema nacional de proteção em tela: propor projeto de lei; integrar informações; ampliar em âmbito local os programas para os estados com elevados índices de violência; formar agentes da polícia federal e ampliar recursos para os programas.

As ações específicas previstas no PNDH-3 criam as condições para a criação do Sistema Único de Proteção, visto que propõem sua institucionalização; com isso supera a falta de regulamentação legislativa que alguns dos programas mencionados ainda apresentam, bem como aponta para a integração das informações e fortalecimento dos programas, quando menciona a ampliação de recursos e investimentos em formação profissional.

O conceito de sistema na Teoria Geral de Sistemas e na Constituição Cidadã

Como surge a noção de sistema? Para responder a essa pergunta pode-se consultar alguns dos manuais e a experiência brasileira, propugnada na Constituição Federal de 1988. Quando se propõe a criação de um sistema para solucionar ou superar um problema desafiador, remete-se à ideia de realizar um enfrentamento a uma situação social complexa. Observa-se,

dessa forma, que não se pode combater as causas, sem que se compreenda a dinâmica do ciclo fomentador da situação, visto que há uma retroalimentação contínua entre as consequências e as causas.

Tratar sobre o conceito de sistema nos remete à Teoria Geral de Sistemas, que pressupõe um quadro de referência conceitual e a sua aplicação nas interações humanas como fenômeno social.

As relações entre as pessoas e organizações, nesse caso entre os agentes públicos e sociais que fazem acontecer os programas, desenvolvem com o passar do tempo padrões interacionais que “assim como o conceito de padrão em comunicação, pode ser entendido como representativo da repetição ou redundância” (WATZLAWICK, 1993, p. 107). Criam, dessa forma, uma expectativa de que a dinâmica de relacionamento tende a se perpetuar, vislumbrando poucas chances de mudança.

De acordo com Hall e Fagen (1956, p. 18), pode-se definir sistema como “um conjunto de objetos com as relações entre os objetos e entre os atributos”, em que os objetos são os componentes ou partes do sistema; os atributos são as propriedades dos objetos e as relações são a dinâmica de interação que se estabelece entre as partes, dando coesão ao sistema. Os objetos de um sistema social são mais bem definidos não como indivíduos, mas como pessoas-comunicando-com-pessoas.

Em uma perspectiva de sistema, o mais importante não reside no conteúdo das comunicações trocadas entre os agentes e os programas, mas como acontecem as interações, visto que elas revelam o padrão (ou natureza) das relações entre os entes do sistema. Como os sistemas sociais sofrem influências de seu meio (contexto) no qual estão inseridos, podemos chamá-los de sistemas abertos.

Com essa base conceitual, podem-se destacar propriedades dos sistemas abertos, conforme apresentadas por Watzlawick et al. (1993, p. 112-133): globalidade, não-somatividade, não-unilateralidade, retroalimentação, equifinalidade e homeostase. A globalidade é a propriedade que revela que qualquer mudança que ocorrer em uma das partes afeta todo o sistema. A não-somatividade indica que o sistema não pode ser considerado

como a soma de cada uma das partes em separado. Há resultados que são frutos da interação entre as partes e que de outra forma não poderão ser alcançados. A não-unilateralidade rompe com a lógica de linha de comando unidirecional, ou seja, todas as partes mutuamente se afetam. A retroalimentação explica a não-unilateralidade, visto que ela pode reforçar o padrão de interação (a dinâmica) do sistema ou alterá-la a partir dos impactos que os resultados dos programas têm nos procedimentos internos de cada um deles. A equifinalidade denuncia que os mesmos resultados podem ser obtidos por distintas formas ou caminhos, havendo possibilidade de novos arranjos a depender dos recursos disponíveis, tais como: financeiros e tempo. A homeostase é o equilíbrio dinâmico que o sistema adquire em determinadas situações, tendo grande capacidade de se calibrar a novas situações, dependendo das alterações de ordem interna e externa.

Pode-se depreender que o conceito de sistema é bastante maleável para servir à gestão pública, exigindo de seus dirigentes grande capacidade de reflexão e de adaptação às demandas que surgem. Esse arcabouço teórico-referencial oferece indicadores acerca da qualidade do desempenho do sistema no cumprimento de sua missão, os quais podem perfeitamente ser utilizados para avaliação de política pública ágil que responda ao exigente contexto de enfrentamento da impunidade e violência.

Nessa perspectiva de políticas públicas, a Constituição brasileira é fértil no que se refere a sistema. Toma-se, neste texto, como exemplo a concepção do SUS – Sistema Único de Saúde, destacada como primeiro direito que compõe o Capítulo sobre Seguridade Social da Constituição Federal de 1988. Do Artigo 196 até o Artigo 200, são delineadas as várias interfaces do sistema: entes que o compõem da esfera pública e privada; papel das esferas da federação brasileira (Municípios, Estados, Distrito Federal e União); como se dará o financiamento do sistema, bem como os atributos que tem em uma concepção ampla de promoção do direito à saúde, que perpassa o ambiente de trabalho, a alimentação, assim como a pesquisa e a ciência, comprometendo as esferas do Estado brasileiro, os cidadãos e as cidadãs com o controle social do sistema.

A título de ilustração de como o Sistema Único de Saúde se propõe a resolver a complexidade da situação, segue transcrito o Artigo 200 da Constituição Federal:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

- I** controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II** executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- III** ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- IV** participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- V** incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
- VI** fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII** participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII** colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 134)

Diferentes graus de institucionalização dos programas existentes

Verifica-se que outras políticas públicas têm logrado ou estão em vias de construção de sistemas, tais como: o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo, entre outros; em uma tentativa de integrar esforços, criar sustentabilidade política e econômica e ampliar as formas de controle social das políticas públicas.

No caso peculiar da criação de um Sistema Federal ou Único de Proteção a Colaboradores da Justiça Ameaçados é preciso reconhecer os diferentes graus de institucionalização, bem como as especificidades de perfil de usuário de cada um dos programas, o que exigiu o desenvolvimento de metodologia apropriada. Entretanto, há semelhanças que podem potencializar os recursos e os saberes já construídos no interior de cada um.

O **Programa de Proteção e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte e o Serviço de Proteção ao Depoente Especial** já possuem a Lei Federal nº 9.807/99, que define as instâncias, princípios e critérios para seu funcionamento. O Decreto nº 3158/00 traça, com detalhes, os procedimentos operacionais dos programas. Além disso, vários estados brasileiros já contam com legislação estadual que desenha a política pública de proteção em âmbito próprio. A articulação dessa política pública se dá no Sistema Nacional de Proteção e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que também dispõe de um Programa Federal e de um Sistema de Monitoramento das Atividades, além da Coordenação Geral de Proteção à Testemunha (CGPT) dentro da estrutura da SDH/PR.

Os **CEAV – Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes** encontram sua institucionalização no Artigo 245 da Constituição Federal de 1988, além do Decreto nº 5.174/2004, quando estabelece essa missão no Inciso IX do Artigo 7º da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da SDH/PR.

Com a aprovação da Resolução nº 53/144 na Assembleia Geral da ONU de 9/12/1998 e diante da situação de vulnerabilidades e ameaças sofridas pelos Defensores dos Direitos Humanos e da mobilização da Sociedade Civil pela institucionalização e garantia da proteção a esses cidadãos e cidadãs, em fevereiro de 2007, o Decreto Presidencial nº 6.044/07 criou e aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, bem como o Programa com o mesmo nome. O Programa criou seu Núcleo Federal em 2009.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado em 2003 como uma das estratégias do Governo Federal para o enfrentamento do tema da letalidade infanto-juvenil. Instituído oficialmente em 2007, pelo Decreto nº 6.231/07, integra a Agenda Social Criança e Ado-

lescente no âmbito do Projeto Bem-me-quer. Outro marco para a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte foi a criação do Sistema de Proteção no Plano Pluri-Anual 2008-2011 e a vinculação do PPCAAM a este sistema. Em 2010, se dá a criação do Núcleo Federal do Programa.

Pensar em um Sistema de Proteção e Assistência que integre os vários programas de proteção desafia o desenho de instâncias deliberativas comuns, que podem ser apreendidas das experiências dos conselhos existentes: o CONDEL – Conselho Nacional do Programa de Defensores de Direitos Humanos Ameaçados, por exemplo.

O fato de todos os programas disporem de equipes interdisciplinares também é outro fator de facilitação na criação do sistema, visto que produz e acumula saberes valiosos a partir do registro dos casos, comprovando a atenção à complexidade da situação de cada usuário e as diretrizes de ações necessárias para garantir a proteção e assistência e, no desligamento, a reinserção social a partir de um novo projeto de vida.

A recente experiência de sistema no âmbito da OSCIP Vida e Juventude

No âmbito da OSCIP Vida e Juventude, são operacionalizados quatro programas de proteção, sendo dois de caráter local (PROVITA-DF e CEAV-DF e Entorno) e dois em âmbito nacional (Núcleos Federais da Proteção aos Defensores e PPCAAM).

As experiências de funcionamento como sistema no nível da OSCIP passam pelo processo metódico de seleção dos profissionais que integrarão as equipes, pelo acompanhamento sistemático das ações, traçando-se um perfil de desempenho das equipes nas ações específicas, bem como compartilhamento de informações estratégicas acerca do acesso dos usuários a políticas públicas via órgãos e entidades governamentais e não-governamentais. São organizados, ainda, momentos comuns de estudo de caso; aprofundamento teórico e supervisão (inter-visão), com a utilização da abordagem psicodramática; gestões convergentes para o estabelecimento de convênios (com o MPDFT, GDF e SDH/PR, por exemplo) e para a liberação de recursos. Outras ações também previstas são: participação em conselhos de políticas públicas

com a finalidade de exercer controle social e aprimorar o acesso à Rede Pública de Serviços; aferição de informações quando a origem do usuário provém de outro programa; encaminhamento eficaz de usuário, quando no acolhimento interdisciplinar da demanda se percebe que se trata de usuário que deve ser assistido por outro programa no sistema; seleção de técnicos oriundos de outros programas já executados na instituição, que já detém conhecimento prévio da cultura organizacional e dos programas, facilitando a integração na nova equipe; potencialização da utilização de espaços para pouso provisório, para acolhida e ingresso entre os programas; integração da rede solidária para contribuir na reinserção social do usuário.

Outra experiência que fortaleceu o sistema foi a realização, em uma parceria inicial entre a CGPT/SDH/PR e a Vida e Juventude, da Especialização em Direitos Humanos e Proteção e Assistência a Colaboradores da Justiça Ameaçados, ofertada na modalidade a distância, no âmbito da Universidade Católica de Brasília Virtual, que contou na elaboração do projeto pedagógico do curso e desenho das Unidades de Estudo Autônomo com representantes dos quatro programas. Na seleção dos participantes, a pertença aos quatro programas de proteção foi considerada e diferentes perfis foram contemplados: membros de equipes técnicas, gestores nacionais e representantes das organizações sociais parceiras no desenvolvimento das ações. A sistematização da política pública de proteção realizada no âmbito dos quatro programas de proteção e assistência, bem como a produção de conhecimento, o compartilhamento de ações bem sucedidas e desafios para o aprimoramento são parte do acervo de monografias elaboradas durante a referida Pós-Graduação.

Surgem também dificuldades que merecem ser enfrentadas, tais como: diferentes formas de contratação e de salários para equipes técnicas com o mesmo nível de formação e responsabilidade, por força dos convênios específicos firmados; diferenciação da forma dos convênios ora firmados diretamente com a SDH/PR (CEAV-DF e Entorno, Defensores e PPCAAM), ora via Secretaria de Justiça/GDF e dela com a CGPT/SDH/PR (PROVITA-DF), aumentando a burocracia e diferenciando-se nas formas de prestação de contas e controle; dificuldade de construir agendas comuns dado o acelerado ritmo de

atuação em cada um dos programas executados; ausência de indicadores comuns de desempenho para avaliação da atuação de cada equipe, dada a diferenciação dos âmbitos de atuação (dois programas locais e dois nacionais); ausência de um protocolo de interface que potencialize o encaminhamento de demandas dos usuários junto ao poder público e rede solidária de proteção.

Vantagens e desafios para a construção de um Sistema Único de Proteção

Do rápido debate desenvolvido e do compartilhamento da recente experiência da Organização Vida e Juventude, pode-se apontar vantagens na concepção de atuação sistêmica dos programas:

- *Identificação comum de organizações da sociedade civil idôneas e aptas ao desenvolvimento das ações dos Programas de Proteção e Assistência para integrar a Rede Solidária de Proteção;*
- *Potencialização de recursos públicos pela sinergia entre equipes e ações que podem ser desenvolvidas em conjunto;*
- *Promoção de ações de formação em conjunto, preservando-se momentos de discussões específicas de cada programa.*

Entretanto, há desafios a se enfrentar:

- *Como reunir esforços e potencializar ações de formação comuns, preservando a história e a identidade de cada programa de proteção;*
- *Construir indicadores comuns de desempenho das equipes técnicas, bem como um sistema unificado de acompanhamento e monitoramento das ações dos programas;*
- *Como compartilhar o uso de sistemas informatizados e protegidos para prestação de contas;*
- *Estabelecer relações de integração, respeitando a autonomia e a trajetória de cada programa;*
- *Superar a apropriação individual da metodologia de ação de cada programa, identificando interfaces comuns.*

A construção de um Sistema Federal ou Único de Proteção no âmbito do Estado brasileiro é uma tarefa exigente que demandará decisão política e esforço de integração, apropriando-se das experiências de outros sistemas únicos de políticas públicas existentes. Dessa forma, poderão ser dados passos importantes com o necessário aprofundamento do debate e de avanços no marco regulatório das relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil Organizada, parceiras históricas na conquista e institucionalização dos Direitos Humanos no Brasil.

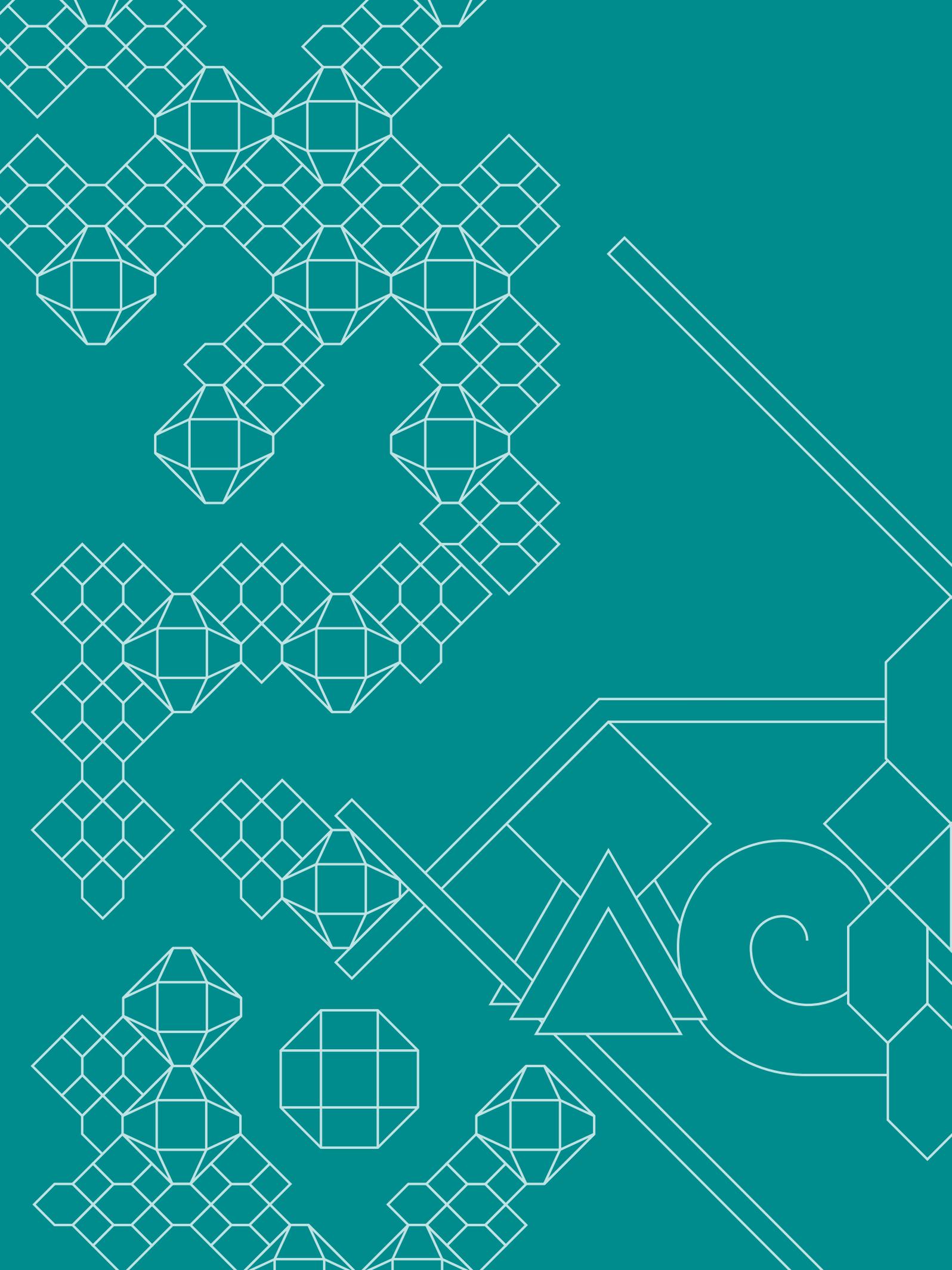
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Ed. rev. Brasília: SDH/PR, 2010.

HALL, A. D.; FAGEN, R. E. *Definition of System*. New York: General Systems YearBook, 1956. v. 1. p. 18-28.

WATZLAVICK, Paul et al. *Pragmática da Comunicação Humana: um estudo dos padrões, patologias e paradoxos das interações*. 6. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 1993.





PARTE II

Trajетórias de vida
vulneráveis e os
caminhos da proteção

Trajetórias de vida vulneráveis e os caminhos da proteção

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte foi criado em 2003 e instituído por meio de decreto presidencial em 2007. Atualmente, funciona em 11 estados da federação. Ao longo desses quase 8 anos, o Programa chegou à marca de 4.873 pessoas protegidas, por meio do atendimento de 1.701 crianças e adolescentes, a maioria incluída com seus familiares, o que totaliza 3.172 pessoas. Essa vem sendo uma construção coletiva dos sujeitos que executam o PPCAAM local e nacionalmente, por meio de um trabalho comprometido com os direitos humanos de crianças e adolescentes e com o respeito à sua condição de sujeitos em desenvolvimento.

Isso permitiu que a visão acerca do ameaçado de morte transcendesse os limites da ameaça e da violação de direitos, que leva tantos jovens a ter suas vidas postas em risco e, muitas vezes, perdidas de forma brutal e precoce, passando a se centrar no sujeito protegido. Dessa forma, é levada em consideração sua história de vida, seus laços familiares e comunitários e a busca pela garantia dos demais direitos, tais como: saúde, educação, lazer, cultura, segurança, entre outros, na perspectiva de romper o ciclo que o levou até o Programa. Ao entender que a ameaça de morte não corresponde a uma relação de causa e efeito, o PPCAAM levanta um debate antigo, porém ignorado devido ao estigma de pobreza e delinquência carregado por esses sujeitos: o da violência letal contra crianças e adolescentes, lançando-se em uma jornada muito maior que o próprio Programa de Proteção.

Essa história se encontra em construção. Muitos desafios, de 2003 para cá, foram superados e outros tantos se colocaram no decorrer do tempo. Uma das lições aprendidas foi que o enfrentamento da violência letal não será feito apenas com ações de proteção a

ameaçados de morte; é preciso romper também com o ciclo de violações que conduz à ameaça, e o PPCAAM é parceiro de muitos outros atores nessa caminhada. No ano em que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) comemora 20 anos de sua criação, vimos contar um pouco da nossa história, das dificuldades encontradas nesse percurso e dos avanços conquistados. O objetivo é compartilhar as reflexões amadurecidas até agora, para que se fortaleça a luta pelos direitos humanos de crianças e adolescentes e por um futuro com menos violência para as próximas gerações.

Contexto de criação

Em 23 de julho de 1993, 6 adolescentes que dormiam nas imediações da Igreja da Candelária foram assassinados a tiros por policiais pagos para promover uma “limpeza” no centro da cidade. Os adolescentes tinham entre 11 e 17 anos. Um dos sobreviventes ficou conhecido nacionalmente 9 anos mais tarde quando, aos 22 anos, após diversas passagens pelo sistema socioeducativo e prisional e pouco amparo da rede de proteção social, sequestrou um ônibus da linha 174 no Rio de Janeiro, episódio em que perdeu a vida pelas mãos dos policiais responsáveis por sua custódia. Sua vida virou roteiro de cinema duas vezes, nos longas “Ônibus 174”, de José Padilha, e “Última Parada 174”, de Bruno Barreto, trazendo à tona uma história biográfica, mas comum a muitas crianças e adolescentes brasileiros.

Em 7 de fevereiro de 2007, um adolescente de 16 anos rendeu uma mulher que dirigia seu carro transportando os dois filhos de 7 e 12 anos. João Hélio, o filho mais novo, não conseguiu se desprender do cinto de segurança do banco traseiro e foi arrastado em via pública por 7 quilômetros, o que causou sua morte e deixou-o

com o corpo completamente desfigurado. O autor do ato foi sentenciado com uma medida de internação em um estabelecimento para adolescentes infratores e lá teve sua vida ameaçada, o que levou o Poder Judiciário a determinar, em 2009, seu ingresso no PPCAAM, após cumprimento integral da medida. Diante do clamor público contra a proteção oferecida pelo Estado, o magistrado recua de sua decisão, determinando-lhe uma progressão de medida para o meio aberto.

No dia 21 de outubro de 2007, em Abaetetuba, estado do Pará, uma adolescente de 15 anos foi presa acusada de furto e mantida em uma cela comum, junto com outros presos do sexo masculino, onde sofreu todo tipo de violação de direitos, sendo inclusive abusada sexualmente. Segundo a delegada de plantão, não foi sequer solicitado o documento de identificação da mesma para comprovar sua idade. Depois de solta e ameaçada por policiais, a garota foi transferida para um abrigo provisório e, em seguida, inserida no PPCAAM. A proteção perdurou até a adolescente completar 18 anos, quando foi transferida para outro programa, dada a manutenção das condições da ameaça que a vitimara 3 anos antes.

Os casos relatados tiveram notoriedade nacional e internacional e não constituem uma exceção no cotidiano de crianças e adolescentes de regiões vulneráveis à violência do país. Ao contrário, revelam um percurso dramático, marcado pela fragilidade dos laços sociais e familiares, a ausência de políticas sociais e de proteção e violações de direitos humanos de todo

o tipo. Esse cenário expõe crianças e adolescentes a trajetórias associadas à vida nas ruas, ao consumo de álcool e outras drogas, à exploração sexual e à prática de crimes, alguns deles bárbaros, como os citados acima. Como vítimas ou como violadores de direitos, parte deles passa a correr risco de morte em função de suas trajetórias e acaba necessitando de proteção para garantir sua integridade física.

O Brasil possui experiência com proteção de pessoas ameaçadas desde 1996, por meio do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA)¹, coordenado pela Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (SPDDPH), da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que trabalha com indivíduos que, por figurarem como vítimas ou testemunhas em processos judiciais, vêem suas vidas ameaçadas, necessitando da intervenção estatal. No que tange a crianças e adolescentes ameaçadas, até o início dos anos 2000 elas eram inseridas no PROVITA em razão da sua participação em processos judiciais. Com o passar do tempo, isso se mostrou incompatível com as especificidades que envolvem a política para crianças e adolescentes, cujo marco referencial é essencialmente diverso do utilizado, sendo orientado pela doutrina da proteção integral e o respeito à sua condição de sujeito em desenvolvimento.

Nesse sentido, a política para a infância tem o foco no sujeito e na sua história de vida; já no caso de pessoas ameaçadas de morte, ela deve ir além da ameaça.

¹ A proposta de implantação do PROVITA surgiu em 1996 no I Programa Nacional de Direitos Humanos, no capítulo que tratava da luta contra a impunidade. Implementado pela primeira vez em 1998, no estado de Pernambuco, o programa atua na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, dentro de um modelo de inserção social e construção de uma rede solidária de proteção. Em 1999, o PROVITA viveu seu grande marco, que foi a sua institucionalização, por meio da promulgação da Lei 9.807, a qual estabeleceu normas para a criação do Programa em outros estados. O Programa se encontra, atualmente, funcionando em 17 estados da federação.

Sendo assim, a proteção não está vinculada à participação em processo judicial, posto que seria incompatível com os princípios consagrados no Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. É necessário, para uma política de proteção a crianças e adolescentes ameaçados, considerar a diversidade de trajetórias que conduzem o sujeito a uma situação de risco e/ou ameaça e, além da garantia incondicional da sua integridade física e emocional, assegurar as condições do seu desenvolvimento futuro.

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 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.

A criação do PPCAAM se deu, portanto, com o objetivo de responder a essas inquietações, surgidas no percurso da proteção à vida de crianças e adolescentes ameaçados. Dado o ineditismo da proposta, única até então conhecida, os estados que, inicialmente, receberam o Programa – São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais – deram contornos diferenciados à sua execução, já que a criação do PPCAAM não veio acompanhada, a priori, de parâmetros metodológicos que balizassem essa ação tão específica e tão complexa. Eles foram sendo construídos a partir da experiência acumulada.

É interessante observar que, à exceção do Rio de Janeiro, que desde o princípio procurou orientar a ação para os marcos da doutrina da proteção integral, os demais estados trabalhavam basicamente nos marcos do único programa existente (PROVITA), dentro de pa-

râmetros de segurança que envolviam desde o uso de codinomes pelos técnicos até a aparência descaracterizada. No trabalho com crianças e adolescentes, entretanto, essa metodologia gerava uma dificuldade muito grande para as equipes técnicas que, ao não poderem revelar sua identidade, também não podiam realizar uma articulação efetiva com o sistema de garantia de direitos, incluindo a rede de serviços e de proteção social, tanto para mapear casos de ameaça e demandar a proteção, quanto para realizar a própria ação, deixando o Programa isolado.

A partir do final de 2006, com a implementação da Coordenação Nacional do Programa, quando novos rumos começaram a ser impingidos ao PPCAAM, passa a ser realizada uma maior articulação com as Portas de Entrada², aumentando os pedidos de inclusão. Além disso, o Programa sofre uma expansão considerável nos 2 anos seguintes e passa a trabalhar exclusivamente nos marcos da política para a infância e adolescência, conforme estabelecido no ECA.

A implementação nos estados e o debate sobre a letalidade

A AGENDA SOCIAL CRIANÇA E ADOLESCENTE E OS NOVOS RUMOS DO PPCAAM

No início, uma das principais dificuldades das equipes locais do PPCAAM foi a falta de parâmetros que subsidiassem a ação protetiva, dificultando ações em rede nacional. Assim, à expansão seguiu-se um processo de readequação da metodologia e uniformização dos procedimentos, feita de forma conjunta pelos estados e Coordenação Nacional e adaptada continuamente ao longo do tempo, a partir das demandas que iam surgindo, do aumento do número de casos e da sua própria complexidade. Em 2007, o PPCAAM ganha repercussão nacional com o ingresso da adolescente de Abaetetuba, vítima de maus-tratos e exploração sexual, e vê a demanda por inclusões e

² Os órgãos responsáveis pelas solicitações de inclusão no PPCAAM são chamados de Portas de Entrada, quais sejam: Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário. Essas foram definidas em conformidade com o ECA, em particular nos Artigos 101, 136, 148 e 201, que determinam os entes públicos que possuem a atribuição de encaminhar crianças e adolescentes a serviços de proteção.

por novos programas locais aumentar sensivelmente.

Esse fato exigiu da Coordenação Nacional a reflexão aprofundada sobre a função e o caráter do PPCAAM, o perfil de seu público alvo, os critérios para sua implementação, bem como sobre a própria problemática que ele reflete: a dos altos índices de mortes violentas de crianças e adolescentes. WAISELFISZ (2006) afirma que entre as décadas de 1980 e 2000 passaram a vigorar novos padrões da mortalidade juvenil, dentre os quais as causas externas (homicídios, suicídios, acidentes de trânsito etc.) foram substituindo as causas naturais de mortalidade.

Em 1980, as 'causas externas' já eram responsáveis por aproximadamente a metade (52,9%) do total de mortes dos jovens do país. Vinte e quatro anos depois, em 2004, dos 46.812 óbitos juvenis registrados no SIM/SVS/MS, 33.770 tiveram sua origem em causas externas, com esse percentual elevando-se de forma drástica: no ano de 2004, quase 3/4 de nossos jovens (72,1%) morreram por causas externas. (WAISELFISZ, 2006, p. 21-22)

Esse padrão é confirmado em estudo posterior do mesmo autor, que constata que entre 1997 e 2007 houve um crescimento de cerca de 30% das mortes violentas na faixa que vai dos 14 aos 16 anos (WAISELFISZ, 2010). Esse aumento acabou contribuindo, de certa maneira, para uma mudança de foco na discussão sobre letalidade. Assim, se nas décadas de 1980 e 1990, o tema era associado à existência dos grupos de extermínio em diversas cidades do país e “conta[va] com o apoio ou conivência de amplos segmentos sociais, apavorados com a insegurança dos grandes centros urbanos” (DIMENSTEIN, 1990, p. 14), sem que o Estado oferecesse uma resposta eficaz ao problema, nessa década ele passa a ser pautado com mais força no âmbito dos direitos humanos.

Aqui, ganha destaque a resposta que o PPCAAM começou a oferecer, no sentido da proteção a esses sujeitos quando todas as outras possibilidades já haviam sido esgotadas. Nesse sentido, no momento em que ele se consolida como uma resposta eficaz a essas situações extremas, também começa a tomar forma a ideia do Programa de Proteção como um dos momentos de uma estratégia mais ampla de enfrentamento da violência letal.

Não obstante, também em 2007, a política para a infância e adolescência no Brasil vive um de seus marcos, com o lançamento da Agenda Social Criança e Adolescente, conjunto de compromissos estabelecidos pelo Governo Federal para a redução da violência, conforme consta nos Objetivos do Milênio, para as 11 regiões metropolitanas consideradas mais vulneráveis à violência no País. A Agenda constituiu um pacto social que envolveu 14 Ministérios, além de governos estaduais e municipais, para a implementação de três grandes linhas de intervenção, reunindo 42 ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Uma das linhas, chamada Na Medida Certa, tinha como escopo a promoção de ações de fortalecimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); a segunda, Caminho Pra Casa, buscava, por meio da ampliação e do reordenamento da rede de acolhimento e outras medidas estruturais, promover o direito à convivência familiar e comunitária. O PPCAAM foi incorporado à Agenda no âmbito da terceira linha, o Projeto Bem-Me-Quer, cujo objetivo era o de reduzir a violência contra crianças e adolescentes, a partir de ações de prevenção nas escolas, o enfrentamento à exploração sexual, implantação de creches, fortalecimento dos conselhos tutelares e escolas de conselhos, entre outros projetos.

Como consequência, a implantação do Programa passou a ser norteadada pelas áreas de incidência da Agenda, o que lhe garantiu recursos orçamentários e a possibilidade de regulamentação jurídica, pois nessa mesma ocasião foi assinado um decreto presidencial instituindo oficialmente o Programa. A partir da Agenda Social foi possível também aprofundar o entendimento já presente de que a implementação do Programa deveria ser feita prioritariamente nas áreas mais vulneráveis à violência, e não em todas as UFs, evitando que 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.

O PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL (PRVL)

Diante da necessidade de qualificar o debate sobre a redução da violência letal de crianças e adolescentes e dar uma resposta mais efetiva ao problema, pautando o tema na agenda pública, foi formalizada, em 2008, uma parceria com o Observatório de Favelas e o UNICEF para a criação do PRVL. O objetivo era mapear as experiências de referência existentes no âmbito dos estados e municípios das 11 áreas de incidência da Agenda Social Criança e Adolescente.

O Observatório de Favelas já possuía uma experiência bem sucedida na área, o Projeto Rotas de Fuga, que tinha como um dos parceiros estratégicos o PPCAAM/RJ. Os eixos de ação eram (a) a pesquisa envolvendo crianças, adolescentes e jovens com envolvimento com o tráfico em 34 favelas do Rio de Janeiro; (b) ações de sensibilização da sociedade para o tema da letalidade e o envolvimento de crianças e adolescentes com o tráfico; (c) ações de prevenção junto a famílias de comunidades em situação de vulnerabilidade social e (d) a formulação de alternativas sustentáveis para que crianças, adolescentes e jovens envolvidos com o tráfico pudessem deixar esse universo, buscando novas perspectivas de vida.

Depois disso, foi realizada uma primeira parceria com a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), com base nessa experiência, buscando ampliar o alcance dos eixos e disseminando as metodologias sistematizadas pelo projeto Rotas de Fuga, por meio do projeto Redes de Valorização da Vida. Como resultado dessas ações, o Observatório formulou o PRVL, articulando-se com as ações previstas no PNDH-III e na Agenda Social para: (a) o desenvolvimento de sistemas de informação sobre a violência que afeta os adolescentes no Brasil, visando monitorar de maneira sistemática as taxas de mortalidade de adolescentes e jovens e avaliar o impacto de políticas públicas de enfrentamento à letalidade; (b) o fortalecimento de intervenções em territórios de alta vulnerabilidade de adolescentes e jovens à violência; (c) a inclusão do tema da letalidade na agenda pública, mobilizando gestores federais, estaduais e municipais, bem como a sociedade civil e agências da ONU em torno da temática.

Por meio do PRVL foram realizadas oficinas de mobilização junto a jovens e gestores das 11 áreas

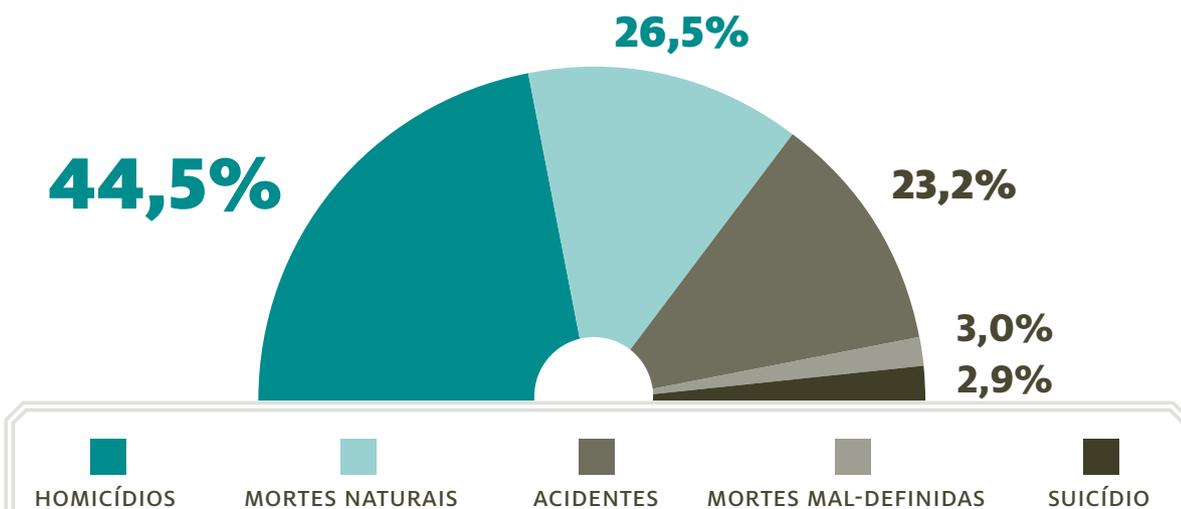
de incidência do Programa, buscando articular redes locais e mapear metodologias existentes no âmbito da prevenção, entendendo, de um lado, que era necessário a escuta atenta dos adolescentes vítimas e potenciais vítimas do fenômeno para a formulação de estratégias e, de outro, que a elaboração de programas, cujo objetivo se dê nos marcos da redução da violência letal, é fundamentalmente de responsabilidade do Estado. Isso porque a articulação em torno do tema envolve diversas áreas de atuação, tais como: direitos humanos, assistência social, saúde, educação e segurança pública, para a criação de ações de prevenção, atendimento a vítimas e enfrentamento do crime organizado.

Uma ação de grande impacto do PRVL foi a elaboração do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), indicador lançado em 2009 que possibilitou, por meio de dados colhidos do DATASUS e do IBGE, estimar o número de adolescentes entre 12 e 17 anos que serão assassinados caso as condições locais (segurança, educação, saúde, lazer, cultura etc.) não sejam alteradas em um período de 7 anos. A inovação do índice estava, primeiramente, no corte utilizado para o cálculo das mortes de mil pessoas, ao invés de 100 mil, como a maioria dos índices existentes. A segunda questão foi a utilização da base territorial municipal, elegendo um patamar mínimo de 100 mil habitantes, tendo em vista evitar grandes distorções nos dados, especialmente, nas séries históricas.

O IHA traz também o dado de letalidade com recortes específicos de faixa etária, classe social, raça e gênero, o que permite individualizar as vítimas e potenciais vítimas, aproximando a análise do cotidiano e sensibilizando de maneira mais contundente gestores, especialistas e a população em geral. Na próxima página, é possível visualizar os dados mais recentes produzidos pelo PRVL, referentes ao ano de 2007. Assim, o índice, ao apontar uma perspectiva de letalidade, aproxima as famílias, independente de sua origem social ou econômica, da possível e real tragédia de ter seus filhos vitimados pela violência.

CAUSAS DE MORTALIDADE DE ADOLESCENTES

BRASIL, 2007



ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA

BRASIL, 2007



RISCO RELATIVO DE MORTALIDADE

BRASIL, 2007

HOMENS/MULHERES: 12,60

O risco de adolescentes homens serem assassinados em relação às mulheres sofreu leve redução entre 2005 e 2007, de 13,42 homens para cada mulher para 12,60.

NEGROS/BRANCOS: 3,74

No quesito raça, o índice manteve-se relativamente estável, com uma média de homicídios 3 vezes maior entre negros e brancos.

A partir do PRVL e da mobilização produzida pelo lançamento do IHA, foi constituído um Grupo de Trabalho Nacional, composto por gestores das três esferas de governo e os parceiros do Programa, com o intuito de construir uma agenda de trabalho conjunta em torno da questão da letalidade. Uma das definições tiradas pelo Grupo foi a descentralização da metodologia da coleta de dados para a atualização do IHA, realizada em julho de 2010, por meio da disponibilização de ferramenta específica aos gestores municipais, tendo em vista a maior agilidade e precisão na atualização dos dados, ação que conta com o monitoramento do Observatório de Favelas e do Laboratório de Análises da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ). A outra questão, atualmente em foco, é a criação de uma Comissão Nacional para a formulação de uma política nacional de enfrentamento à violência letal, ainda em andamento.

Ademais, por meio do Programa foi possível constatar a ausência de ações específicas com incidência real na diminuição dos índices de letalidade. Foi mapeado um grande número de experiências, a maioria com foco na prevenção, sendo poucas aquelas que possuíam a compreensão mais aprofundada do fenômeno e que apontavam para a construção de possíveis soluções. Isso revela a necessidade de internalização do problema por parte de gestores estaduais e municipais e da definição de estratégias e recursos para implementação de ações que enfrentem as mortes violentas de crianças e adolescentes, dando uma resposta efetiva ao ciclo de violações de direitos e ausência de políticas e serviços a que estão submetidos.

A formulação de uma política nacional que enfrente a questão sob todos os seus aspectos depende, no entanto, do envolvimento de diversos atores, governamentais e não governamentais, no seu processo de formulação. Essa articulação mais ampla vem sendo debatida pelo Grupo de Trabalho Nacional, mas ainda está em fase de gestação. Até aqui, a experiência do PRVL e o próprio amadurecimento do PPCAAM permi-

tem apontar somente alguns indicadores de análise da vulnerabilidade de crianças e adolescentes, cujo aprofundamento é necessário para se pensar uma política de enfrentamento da violência letal.

Entre eles, podemos citar o uso e o abuso de álcool. Pesquisa realizada pela Secretaria Nacional AntiDrogas (SENAD) em 2005 mostra que 54,3% dos adolescentes entre 12 e 17 anos já consumiram álcool na vida e 7% declararam-se dependentes. Entre as drogas ilícitas, o crack vem merecendo cada vez mais atenção por parte de gestores e rede de atendimento, embora os dados a respeito do consumo dessa substância ainda sejam difíceis de estimar³. Não obstante, essa é uma realidade vivenciada em muitos casos de proteção e o que se observa é que o efeito que a droga tem sobre o sujeito e seus familiares é devastador.

Nesse aspecto, o Governo Federal, especialmente por meio da própria SENAD e do Ministério da Saúde, vem empreendendo, há alguns anos, uma série de esforços para o enfrentamento da questão, buscando contemplar as especificidades no tratamento de crianças e adolescentes. Entre eles, destaca-se a Lei 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), determinando que as atividades de prevenção dirigidas à criança e ao adolescente deverão estar em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Além disso, em 2009, por meio de uma parceria com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), foi lançado o Plano Nacional sobre Drogas que, no que concerne à política para a infância e adolescência, dá diretrizes acerca: (a) do acompanhamento dos diferentes tratamentos e iniciativas terapêuticas, promovendo os que possuem resultados favoráveis; (b) da definição de normas mínimas de funcionamento de instituições com essa finalidade e (c) da adaptação dessas modalidades às características específicas dos diferentes grupos, entre eles, crianças e adolescen-

³ A mesma pesquisa da SENAD fez o levantamento acerca do consumo de crack entre adolescentes, a qual constatou o uso em 0,7% dos entrevistados. A pesquisa alerta, no entanto, para a necessidade de interpretação cautelosa dos dados, em função do baixo índice de precisão apresentado. Ainda assim, o número representa cerca de 10 mil adolescentes nos 108 municípios pesquisados (cf. SENAD/PR, 2006). Em outra pesquisa, realizada apenas na cidade de Fortaleza com adolescentes meninos e meninas envolvidos em redes de exploração sexual, constatou-se que o percentual de jovens dependentes do crack (19,9%) era maior do que os que possuíam como vício principal o álcool (19,1%), sendo a droga ilícita mais consumida por pessoas nessa situação (cf. DAMASCENO, 2008).

tes. Por fim, em 2010, foi assinado o Decreto 7.179, que institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, contemplando ações de prevenção que incluem ampliação da rede assistencial para o acompanhamento sociofamiliar de crianças e adolescentes, ampliação da rede de atenção, capacitação de profissionais de saúde, campanhas informativas, entre outras ações.

Outra questão, também relativa a esse tema, é a retaguarda de saúde necessária para o atendimento dessas situações. Há uma alta demanda por tratamento, pois a pesquisa, citada anteriormente, informa que cerca de um terço da população masculina entre 12 e 17 anos já procurou tratamento para dependência química, o que demonstra, além da gravidade do problema do consumo, a insuficiência dos serviços disponíveis. Prova disso é um levantamento feito em 2004 pelo Ministério da Saúde, que indicava a existência de apenas 520 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) no país e cerca de 48 mil leitos em hospitais psiquiátricos (Secretaria de Atenção à Saúde/Ministério da Saúde, 2004).

Ademais, em se tratando de adolescentes, é necessária uma retaguarda de serviços de saúde que considere, entre todas as especificidades do atendimento a este público, a dificuldade de adesão ao tratamento, em função da tendência à transgressão de normas institucionais e das próprias dinâmicas de tratamento, como a premissa de abstinência total, por exemplo. No caso do processo de desintoxicação, observa-se ainda que os leitos psiquiátricos em hospitais gerais, geralmente, não oferecem a necessária retaguarda, seja por falta de preparo das equipes e de instalações reservadas para o atendimento de crianças e adolescentes, seja ainda pela limitação no tempo de internação segundo as regras estabelecidas no SUS. Dessa forma, é imperiosa a adequação dos serviços existentes para que operem nos marcos da política dos direitos de crianças e adolescentes.

Observa-se, nesse tocante, que o sistema de saúde brasileiro carece atualmente de um modelo que dê conta dessas peculiaridades, mais ainda quando se trata de um ameaçado de morte, especialmente por sua trajetória. Tanto o modelo adotado pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), em que há necessidade de frequência regular, quanto o modelo de internação, em que existem regras rígidas quanto a horários e atividades a serem desenvolvidas, têm se mostrado, a partir da experiência do Programa, inadequados⁴. Diante dessas lacunas, algumas experiências foram implementadas por iniciativas comunitárias, como no caso das chamadas “fazendas terapêuticas”. Todavia, suas características ainda predominantemente reprodutoras da lógica de instituição total, bem como sua tardia regulamentação pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e as condições estabelecidas pela política de vigilância sanitária não suprem, hoje, as demandas de retaguarda para o PPCAAM.

Citamos, ainda, como um dos fatores sensíveis na trajetória de crianças e adolescentes de regiões vulneráveis à violência, a escola, enquanto espaço privilegiado para realização da prevenção, desde que conte com profissionais preparados tanto para ensinar, como para identificar possíveis problemas individuais e familiares e ajudar a resolvê-los. A evasão escolar pode ser considerada um indício da falta de referências do adolescente com a convivência social e pedagógica propiciada pela escola. Os dados de proteção do PPCAAM revelam que, entre 2006 e 2009, a maioria dos ameaçados (em média 60%) não completou o Ensino Fundamental e quase ¼ deles não chegou a terminar a 4ª série.

Nesse sentido, é necessário aprimorar a compreensão dessas e outras questões e dos desafios a serem enfrentados nesse campo, que correspondem a uma iniciativa articulada em várias áreas, visando romper com o ciclo de violações da qual esse adolescente é vítima desde muito cedo.

⁴ Em alguns casos de proteção, quando há histórico de dependência química severa e impossibilidade de tratamento ambulatorial, o Programa acaba optando por clínicas de modelo comunitário, as chamadas comunidades terapêuticas, que trabalham as diversas dimensões do ser humano, no sentido de modificar seu estilo de vida, por meio de um trabalho transdisciplinar (OBID, 2010. Disponível em: <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/index.php>). Tais experiências, em que pesa o fato de virem apresentando resultados positivos, ainda carecem de regulamentação mais específica no que se refere ao atendimento de crianças e adolescentes, considerando que, hoje, apenas a ANVISA (Resolução 101/2001) possui responsabilidade direta de fiscalização dessas instituições.

MARCO LEGAL

Nos últimos anos, grande parte das políticas sociais do Governo Federal foi criada no âmbito do Poder Executivo, sendo inicialmente testadas, aperfeiçoadas e só então regulamentadas, por meio de decreto ou lei. No caso do PPCAAM, ocorreu o inverso: o Programa, ao ser criado, teve um projeto de lei elaborado e apresentado ao Poder Legislativo, obedecendo, com poucas diferenças, aos marcos estabelecidos até então pelo PROVITA. O projeto, no entanto, encontra-se até hoje em tramitação e foi alvo de reformulação por meio de um substitutivo ainda não encaminhado ao Congresso Nacional. Tal fato deve-se em parte à dificuldade para encontrar apoio parlamentar para uma política como essa, muitas vezes associada pela opinião pública e pelo senso comum como “defesa de bandidos”; parte em função da profunda reformulação pela qual o PPCAAM passou entre 2006 e 2010, quando a Coordenação Nacional passou a empreender esforços no sentido de consolidar o Programa nos estados e sistematizar a sua metodologia de trabalho, antes de proceder à aprovação de um marco legal.

Para superar a ausência de regulamentação, foi elaborado um decreto, que apresentou os contornos básicos e vinculou, nos marcos do ECA, alguns parceiros para a sua execução, definindo, por exemplo, as Portas de Entrada do Programa, a existência de um Conselho Gestor para acompanhamento e monitoramento das ações, bem como as regras de ingresso, permanência e desligamento.

Para além do decreto, todavia, persiste a importância e a necessidade de um marco legislativo para o Programa que, por suas características de ação continuada, necessita do amparo legal e administrativo para não correr o risco de ser interrompido em função de trocas periódicas de comando no Executivo. Esse fato colocaria em risco a vida das inúmeras crianças e adolescente atendidas pelo Programa anualmente.

Público alvo

FOCO NO SUJEITO E NA PROTEÇÃO INTEGRAL

Comumente, a adolescência é vista como uma fase de transição entre a infância e a vida adulta, momento em que ocorre um amadurecimento do sujeito, principalmente no que refere às transformações físicas do seu corpo. O indivíduo deixa de ter a aparência de criança e passa a se parecer cada vez mais com um adulto. As transformações emocionais, no entanto, não ocorrem com a mesma velocidade, caracterizando um “estado de incompletude” desse adolescente, no qual não é mais uma criança, porém também ainda não é um adulto (cf. ALMEIDA, PACHECO e GARCIA, 2006). Em se tratando de um processo transitório na vida do indivíduo, de que forma esse se insere nas dinâmicas sociais?

Notadamente, trata-se de um período em que a representação social que o adolescente faz de si ocorre a partir de um processo de adesão a determinados códigos e condutas, hegemonizados pelo grupo ao qual o sujeito deseja fazer parte. No caso de adolescentes ameaçados de morte, há ainda um componente anterior, sua trajetória familiar, muitas vezes marcada pelo abandono desde muito cedo e pela vida nas ruas, que também vão conformando sua personalidade.

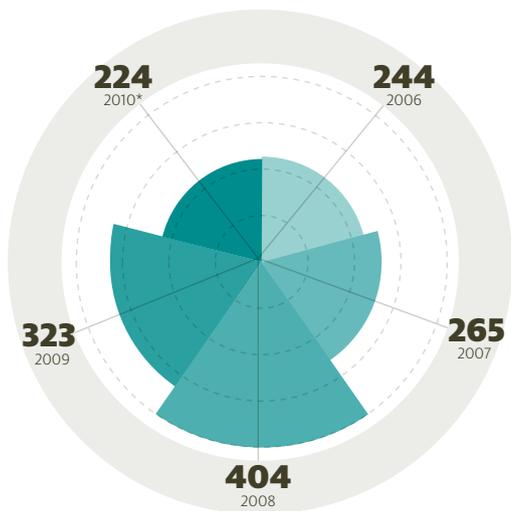
A rua, por sua vez, é tida como território de liberdade, onde tudo supostamente é permitido e permissivo, um espaço em que as regras compartilhadas moral e socialmente são mais frouxas; representa o território da diversão, da paquera, da liberdade no uso do corpo, do uso de drogas, entre outros. Essa dimensão da rua pode ser vivida no perder de vista de controles sociais, favorecendo a constituição de subjetividades propensas a se contrapor a interditos e limites ou até mesmo desenvolvendo relações estreitas com o ilícito, destacando-se o tráfico e o uso de drogas.

Além disso, adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social são adolescentes que, ao serem privados de determinadas condições de vida, buscam o reconhecimento social de outras maneiras, entre elas a violência, a qual se torna um mecanismo de pertença e afirmação de sua identidade. BARROS FILHO (2008) afirma que:

Causas de Ameaça de Morte de Crianças e Adolescentes*

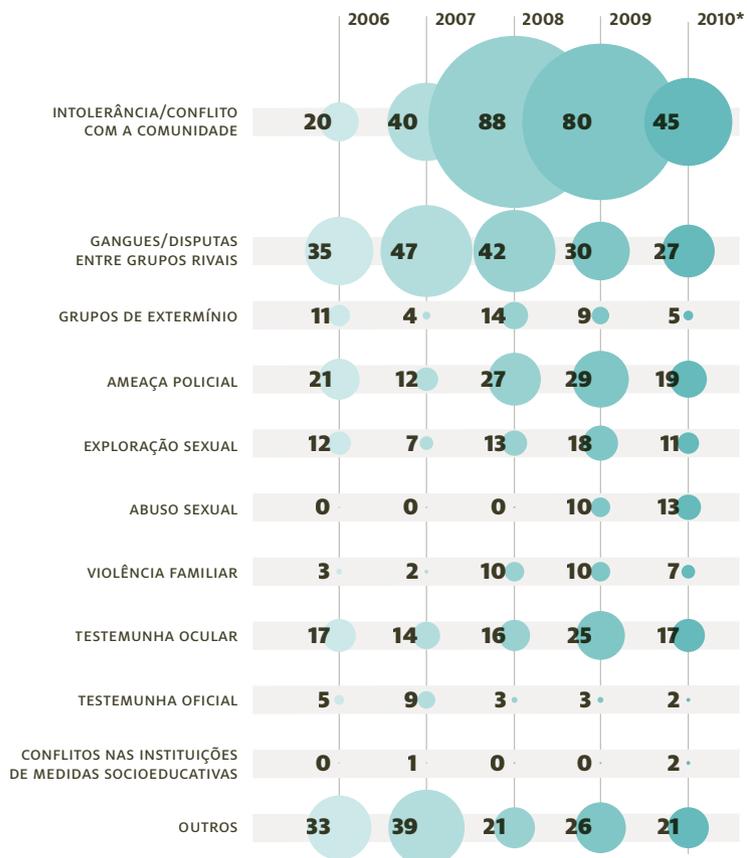
Brasil

ENVOLVIMENTO COM TRÁFICO DE DROGAS



PPCAAM/SDH/PR, 2010

*Dados relativos a 2010 são referentes aos meses de janeiro a agosto



(...) a violência se constitui na linguagem mais comum e assimilada por eles, se tornando uma tática cotidiana na luta pela sobrevivência, sendo o corpo o seu território de combate. Corpos esses que tentam ocupar posições estratégicas nos espaços sociais nos quais estão inseridos. Em outras palavras, o habitus incorporado por eles, esse conhecimento adquirido, de que fala Bourdieu (1998), é o da violência. (p. 92)

Pode-se falar, ainda, em uma profunda capacidade de indignação, na inconformidade com a realidade posta, no desejo de uma vida diferente, não obstante tenha que confrontar com as regras sociais às quais deveria se submeter e, até mesmo, arriscar a própria vida.

Do sujeito ameaçado de morte, podemos dizer que se trata de um indivíduo que já perdeu todos os seus direitos, humanos e sociais. Sua história de vida o coloca em um ciclo de violações contínuas, no qual perder o direito à própria vida, supostamente o seu

bem maior, é perder apenas mais um direito, em um processo de banalização da violência – e de sua própria existência – ao qual está submetido.

Assim, se inicialmente a proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte tratava fundamentalmente com vítimas e testemunhas em processos judiciais; logo, se percebeu que a ameaça era apenas uma das pontas da história de vida desse sujeito, e que a ação de proteção necessariamente deveria levar em conta essa trajetória de violações e restrições de direitos se não se quisesse repeti-los em um futuro próximo.

Os sujeitos protegidos pelo PPCAAM são, portanto, oriundos de diversas situações, que vão desde a violência familiar ao envolvimento com o crime organizado, passando por redes de exploração sexual e o envolvimento com gangues (conforme gráfico acima), tudo isso invariavelmente associado à trajetória de rua, em maior ou menor medida. Nesse sentido, REGUERA (2005) observa que esses sujeitos, cons-

cientes da sua fragilidade, passam por um processo de superadaptação, para que possam sobreviver nas condições mais adversas. Todavia, CYRULNIK (2004) ressalta que:

(...) quando a família se desmancha e o meio social nada tem a oferecer, a criança se adapta a esse meio insensato mendingando, roubando e às vezes se prostituindo. Os fatores de adaptação não são fatores de resiliência, pois permitem uma sobrevivência imediata, mas detêm os desenvolvimentos e, muitas vezes, preparam uma cascata de provações. (p. 155)

Constatada essa realidade, tornou-se patente a importância de colocar luz no sujeito e trabalhar em conformidade com os princípios expressos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e demais normativas que regulam a política para a infância no país. A realização da proteção precária, então, ser feita com respeito às definições legais que permeiam o sujeito quanto à idade, aos responsáveis pela sua efetivação e às ações possíveis e previstas em lei para garantia de seus direitos humanos e sociais. A partir da compreensão da existência de um histórico de vida anterior à ameaça, que conforma um sujeito peculiar ao Programa de Proteção, passou a ser exigida uma postura diferenciada perante a questão, determinando uma profunda reformulação nos marcos do Programa e nas práticas das equipes, como veremos adiante.

Do mesmo modo, a partir do momento em que o PPCAAM passa a operar exclusivamente nos marcos de uma política para a infância e adolescência, incorpora, também, os princípios que lhes são próprios. Um deles é o da brevidade e excepcionalidade da ação protetiva, uma vez que se trata de um Programa que, em função das estratégias de segurança adotadas, muitas vezes, viola e restringe direitos. Sendo assim, essa violação deve ser minimizada o quanto possível, buscando não dar continuidade ao histórico que o trouxe até ali e garantir direitos, tais como: educação, saúde, convivência familiar e comunitária, entre outros. Quando se trata de crianças e adolescentes ameaçados, portanto, o foco é menos na ameaça e mais no sujeito, e o olhar que deita sobre ele é acerca da sua história de vida e suas perspectivas de futuro.

Como já afirmado, boa parte dos ameaçados de morte vem de uma trajetória de conflito com a lei e de ausência de vínculos familiares e comunitários que correspondam a determinadas expectativas de convívio social. São sujeitos que se encontram em uma situação de ruptura com o que lhe é posto e no limite das violações de direito sofridas e produzidas. O PPCAAM, portanto, é um programa que trata tanto com vítimas, caso das adolescentes provenientes das redes de exploração sexual, como com infratores. O que é importante perceber é que tanto uma quanto outra situação é originária de uma trajetória muito semelhante.

Mesmo uma jovem que é incluída no Programa, vitimada pela exploração sexual, pode ter entrado em conflito com a lei em dado momento, em função do uso de drogas, por exemplo.

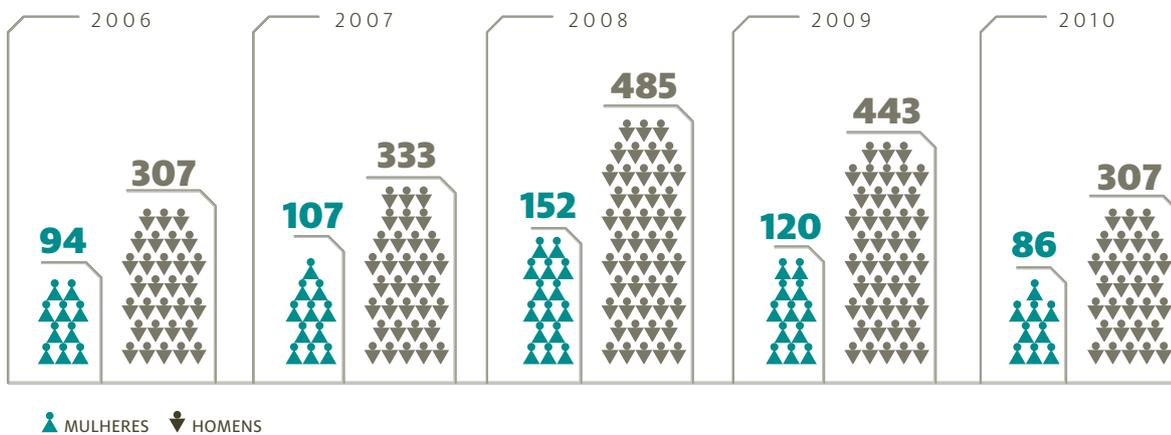
As crianças e adolescentes em situação de exploração sexual adentram na rede por muitos motivos. Geralmente depois são sequestradas pela droga como forma de suportar a violência da exploração sexual em si, ou mesmo as dificuldades de suas vidas. Forma-se, então, um ciclo vicioso. Elas usam drogas para esquecer as próprias dores, mas acabavam envolvidas pela tentativa de esquecer ou amenizar as dores do ato de fazer programa. (DAMASCENO, 2008, p. 120)

Isso ilustra o fato de que as formas de lidar com cada sujeito serão diferenciadas. Cada ameaçado que chega ao PPCAAM traz marcas individuais e intransferíveis. Ao se trabalhar com a ideia de trajetórias, é possível escapar da relação simplista de causa e efeito que, muitas vezes, permeia as análises sobre adolescentes nessa condição, bem como da culpabilização desse ou daquele sujeito.

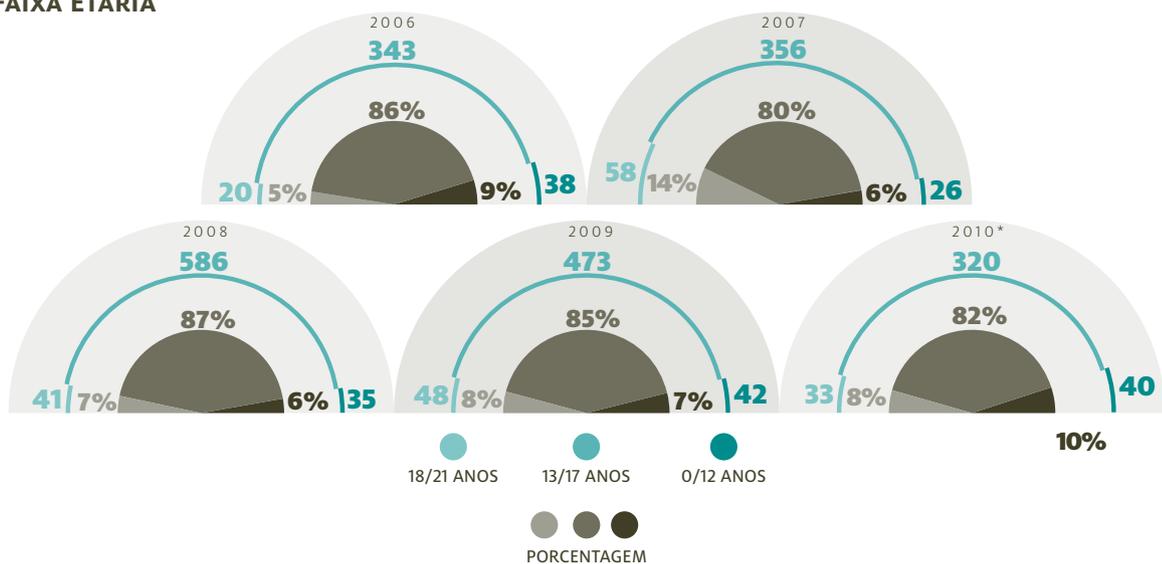
Esse acúmulo representou um avanço para o PPCAAM, que passa a encarar o fenômeno da violência como decorrente de questões mais amplas, entre elas a negação de acesso às políticas públicas e da ausência de posicionamento de uma sociedade e de um Estado que, nos marcos do ECA, tem o dever de, junto com a família, proteger integralmente esses sujeitos.

Perfil do Protegido pelo PPCAAM*

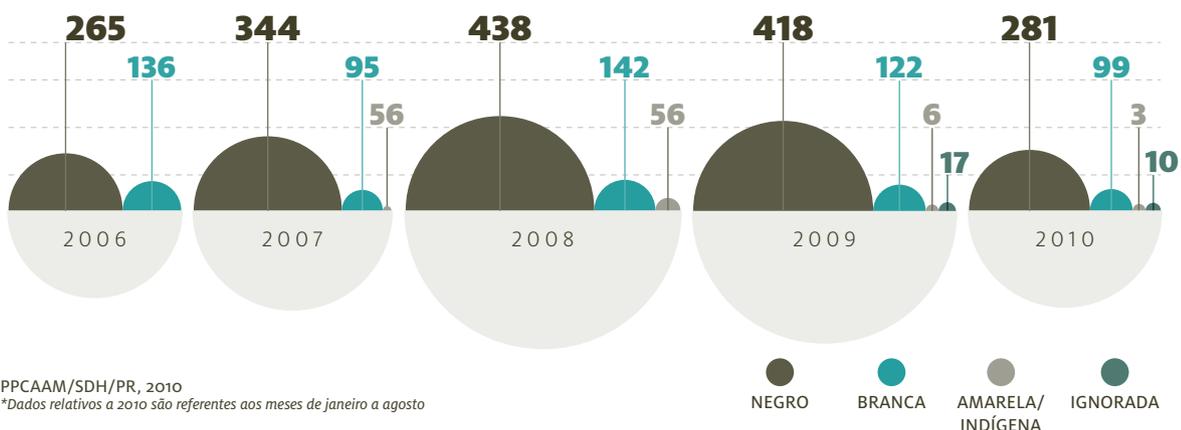
SEXO



FAIXA ETÁRIA



RAÇA



PPCAAM/SDH/PR, 2010

*Dados relativos a 2010 são referentes aos meses de janeiro a agosto

A FAMÍLIA

A restrição de direitos impostas pela proteção se estendia, em muitas situações, à convivência com os familiares⁵. Apesar de garantida por meio do ECA e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, os adolescentes e crianças ameaçados de morte, muitas vezes, eram incluídos sem retaguarda familiar nenhuma. No ano de 2006, por exemplo, dos 401 incluídos, 273 (quase 70% do total) ingressaram sem seus familiares. Ao longo do tempo, essa tendência consegue ser revertida, ampliando a entrada dos familiares no Programa e, em 2010, do total de inclusões⁶, 68% das crianças e adolescentes protegidos entraram acompanhados de seus familiares. Esse foi o resultado de um trabalho intensivo das equipes locais, estimulando a participação mais ativa na ação protetiva e pedagógica realizada pelos técnicos junto aos protegidos.

A participação da família é peça essencial no sucesso da proteção, principalmente considerando que são muitos os casos de crianças e adolescentes que chegam à situação de ameaça a partir de um núcleo familiar fragilizado. No caso de adolescentes exploradas sexualmente, BARROS FILHO (2008) sustenta que a violência doméstica

(...) atua como elemento potencializador na busca por autonomia dos familiares (...). Sendo assim, a passagem para a inserção na rede de exploração sexual é uma possibilidade que poderá propiciar uma relativa condição de autonomia. É óbvio que além dela emergirão todas as dificuldades implicadas nessa atividade. (p. 94)

Nesse aspecto, o trabalho dos técnicos, no sentido de evitar novas situações de risco no futuro, também se dá junto aos pais e/ou responsáveis pelo ameaça-

⁵ "A família é compreendida como um grupo de pessoas com laços de consanguinidade, de aliança, de afinidade, de afetividade ou de solidariedade, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Arranjos familiares diversos devem ser respeitados e reconhecidos como potencialmente capazes de realizar as funções de proteção e de socialização de suas crianças e adolescentes." (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2006, p. 64)

⁶ Os dados referentes a 2010 compreendem os meses de janeiro a agosto.

do, buscando conformar um novo ciclo, no qual pais e rede de proteção assumam solidariamente a responsabilidade pela formação e pela proteção desse sujeito, a partir de novas formas de convívio familiar e oportunizando uma experiência de relacionamento que não seja balizada pela violência.

A dificuldade de romper com esse padrão, todavia, está no fato de que ele se reproduz em círculos geracionais: pais violentos possuem uma grande chance de educarem filhos que acreditem que a violência é um mecanismo eficaz para a resolução de conflitos, assim como pais que não frequentaram a escola encontrarão dificuldades em estimular seus filhos a fazerem diferentemente. Embora isso não seja uma regra estanque, é comum e na maioria das vezes decorrente de um processo longo de privação dos direitos mais básicos, que vão se reproduzindo de geração em geração.

Ademais, ao se deparar com um filho ameaçado de morte, que necessita ser deslocado para outra região, às vezes para outro estado, muitas famílias têm dificuldade de compreender e aceitar essa realidade, pois significa, da mesma forma, ficarem privadas de alguns de seus direitos. Além disso, há uma tendência natural dos pais de responsabilizarem exclusivamente o adolescente pela situação, eximindo-se de qualquer parcela no que tange à trajetória que o conduziu até a ameaça de morte. Nesse sentido, há que sensibilizar essa família e tomá-la como aliada na ação de proteção, oportunizando também para ela novas perspectivas de vida.

Não se trata, no entanto, de uma construção fácil. São exigidas muita dedicação e capacidade de diálogo por parte dos técnicos. Um processo de reflexão de todas as partes no sentido de estimular uma relação familiar pautada pelo respeito mútuo, sem perder de vista as vivências de cada um, seus limites e dificuldades. Desse modo, o trabalho dos profissionais das equipes do PPCAAM passa a ser pautado, cada dia mais, pela tentativa de minimizar os impactos da realidade da proteção, buscando diminuir ao máximo a restrição de alguns direitos, para garantir o direito à vida e à convivência familiar, entendendo que a constituição de novos laços (sociais, comunitários, familiares), apesar de difícil, pode ser alcançada por sujeitos mais fortalecidos.

O estabelecimento de vínculos: o sujeito, o técnico e a rede

Uma das especificidades da proteção de adolescentes está no fato de que o trabalho precisa estar pautado no estabelecimento de vínculos e pactos que favoreçam o cumprimento de regras, a mudança de atitudes perante si mesmo e os outros, em um momento da vida em que o sujeito é inclinado a transgredi-las. Assim, o respeito às normas estabelecidas não pode se sobrepor à necessidade de manutenção daquela vida ameaçada. Contrariamente, a violação sistemática dessas regras pode ocasionar a vulnerabilidade extrema, acarretando a morte do protegido. Há que se por em avaliação constantemente a dimensão do risco e o grau de vulnerabilidade em que o sujeito se encontra.

Por sua condição de desenvolvimento, ele necessita de profissionais que, além de qualificados para trabalhar com crianças e adolescentes, saibam desenvolver laços diferenciados, construindo de forma paulatina acordos que estejam conectados com a trajetória peculiar de cada protegido e seus desejos, estimulando, de maneira articulada com a rede social, a auto-organização e a construção de perspectivas de vida autônomas. Mais do que isso, em uma relação de parceria e de respeito, na qual tanto a família como o protegido percebam que o objetivo do Programa não é colocar em xeque sua capacidade de se conduzir enquanto núcleo familiar, mas sim de fortalecer o seu direito de viver e de conviver de forma autônoma e segura.

Da mesma maneira, a mudança de rota do Programa, nesse aspecto, foi motivada em função do isolamento em que esse se viu após os primeiros anos de sua criação. Por trabalharem com a concepção de refúgio, os técnicos não podiam contar com o apoio da rede de proteção social, tão fundamental quanto a família para o sucesso dessa ação. Ao se compreender o PPCAAM como um momento da política de enfrentamento da letalidade e o sujeito da proteção como portador de uma trajetória única de vida, fazia-se necessário trabalhar junto a outros atores para evitar que o ciclo se repetisse após a passagem pelo Programa.

Nesse sentido, quando o PPCAAM começou a atuar em sintonia com o sistema de garantia de direitos, a rede de proteção passou a figurar tanto como retaguarda, como também demandando ao Programa novos casos. Desse modo, se entre os anos de 2003 e 2005, o número de solicitações, somado todo o pe-

ríodo, não chegou a 500, só em 2006 já foram 592 e, em 2008, o índice mais que dobrou, chegando a quase 1300 pedidos de ingresso, dando outros contornos à ação de proteção e levantando novos desafios.

O limite entre papéis, no entanto, nem sempre é claro. Muitas vezes familiares esperam que técnicos atuem como conselheiros tutelares ou os substituam na função de colocar limites e mediar os conflitos internos de cada núcleo quando, na verdade, o papel do técnico do PPCAAM possui dois aspectos fundamentais: um relacionado à proteção, outro relacionado à ação pedagógica do Programa.

Na ação protetiva, além de todo o trabalho de mapeamento e articulação da rede de proteção social em cada localidade, os técnicos necessitam reconhecer os principais problemas relacionados à violência de cada região, para não correrem o risco de encaminhar um ameaçado para uma região onde existam situações que o remetam novamente ao contexto da ameaça ou para uma região que não disponha de algum serviço específico do qual ele necessite. Por isso, o técnico deve conhecer a abrangência da ameaça e as características do possível local de proteção, para ser capaz de definir uma região em que o adolescente fique o menos vulnerável possível. É preciso saber, por exemplo, qual é a realidade do crime organizado em cada localidade, a existência ou não de gangues, de redes de exploração sexual, a extensão do poder do ameaçador, entre outras questões. Esse é um trabalho especializado e que necessita, para sua efetiva implementação, de uma retaguarda de segurança e de inteligência, que atualmente é realizada a partir de parcerias concretizadas em âmbito local e nacional sem que exista ainda, no entanto, uma formalização que garanta esse apoio em todas as situações.

O segundo aspecto da ação do profissional do PPCAAM se refere à atuação pedagógica, que foi sendo desenhada com o passar dos anos e de situações que foram se apresentando às equipes locais e nacional. Ele foi sistematizado por meio de um instrumental pedagógico, que começou a ser desenvolvido em 2009 e finalizado em 2010, composto de dois momentos complementares entre si: o estudo de caso, que se inicia já na avaliação de ingresso no Programa, e o Plano Individual do Adolescente (PIA), experiência trazida do siste-

ma socioeducativo no sentido de estimular, no adolescente, a ideia de buscar para si novas perspectivas de vida durante e após o período de proteção.

A ação pedagógica dos técnicos tem como pressupostos a necessidade de preservação da sua integridade física e emocional, a compreensão da realidade vivenciada pelo protegido e seus familiares e o que isso acarreta em termos de relações intrafamiliares e de convivência social e comunitária e para a construção de novas possibilidades de vida. Isso altera sensivelmente o papel dos técnicos e remete à necessidade de um comprometimento ainda maior da rede de retaguarda para que se obtenha sucesso a fim de que o ciclo de violência não se repita com a saída do Programa.

A relação com a rede de proteção, por seu turno, também não é construída com facilidade, principalmente em virtude da pouca oferta de serviços voltados para o público do Programa e para uma disparidade muito grande de condições estruturais entre esse e aquela. Assim, muitas vezes identifica-se uma tendência a atribuir ao Programa a responsabilidade exclusiva pelo acompanhamento desse adolescente. Para contornar essa questão, sobressai a importância do Programa enquanto forte articulador dessa rede. Ao invés de agir de modo a substituí-la, deve demandar a qualificação dos serviços.

Trata-se de um grande desafio a ser enfrentado, mas que contribui para uma maior sensibilização dos gestores públicos no sentido de aprimorar sua rede local na busca de alternativas para os protegidos, acabando por remeter, de uma forma ou de outra, à necessidade de construção de uma política mais ampla, que enfrente o problema desde a sua origem.

Além da rede de proteção social institucional, o PPCAAM, ao longo do tempo, acabou identificando redes que inicialmente não eram tão visíveis, mas que poderiam, por vocação ou motivação pela causa, realizar a proteção e/ou a retaguarda de alguma maneira. Desse modo, o apoio de igrejas, pastorais, terreiros de candomblé, associações comunitárias é presente em diversos estados onde o Programa atua. Mais recentemente, o desenvolvimento da experiência de famílias solidárias no estado do Pará é um exemplo bem sucedido da articulação comunitária em torno da questão e os resultados positivos que ela pode produzir na ação protetiva.

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.

Desafios da proteção

CASOS EMBLEMÁTICOS

Alguns casos de proteção, em função da magnitude da violação a que os sujeitos foram submetidos, são considerados emblemáticos. Normalmente com grande cobertura dos meios de comunicação e mobilização da opinião pública, esses casos costumam envolver redes de exploração sexual, violência institucional, crime organizado, agentes públicos como ameaçadores, além de longos processos judiciais. Por isso mesmo, requerem uma atenção maior do Programa, uma vez que essa repercussão, muitas vezes, dificulta a própria ação de proteção. Ademais, a intensidade da violação sofrida exige que o Programa atue também no sentido de fortalecer esses ameaçados do ponto de vista emocional e familiar, para que seja possível a superação da condição de vitimização a que estão submetidos.

Um dos casos emblemáticos atendidos foi o da adolescente de Abaetetuba que, pela gravidade da ameaça e a complexidade da trajetória da protegida, representou um momento de amadurecimento para o Programa, propiciando uma série de aprendizados e a possibilidade de aperfeiçoar seus procedimentos. Com uma longa trajetória de rua e vítima de exploração sexual, a jovem encontrou muitas dificuldades para se adaptar às regras de proteção e, não raro, colocava-se em situações de risco e em confronto com as normas pactuadas.

Mais do que a mera rebeldia, tratava-se de uma

“extraordinária inclinação à desordem” própria das crianças superexploradas (REGUERA, 2005). O referido autor exemplifica dizendo que “quando uma criança explorada chega a um internato ou a um domicílio particular, (...) [não se pode pretender] que em 12 meses, quando não em 12 semanas, ela ponha em prática as aprendizagens que as demais crianças foram assumindo e integrando ao longo de 12 e mais anos” (p. 34), sob pena de vitimizar esses indivíduos pela segunda, terceira ou quarta vez, já que a condição de rua também é lentamente construída e aprendida pela criança.

Assim, o desafio para o PPCAAM foi enorme, pois a peculiaridade da adolescente não pôde ser desconsiderada em nome do estrito cumprimento das normas de proteção. Por isso, diante da iminência e manutenção da situação de ameaça, evasões e fugas, a adolescente teve de ser constantemente repactuada, configurando-se em um processo dialógico e educativo, em que técnicos e protegidos aprenderam com essa condição, tendo em vista o interesse maior: preservá-la da ameaça sofrida.

Ainda no que se refere a casos emblemáticos, a presença da mídia também adquire relevância. Se, de um lado, ela é importante no sentido de denunciar violações e divulgar a existência de políticas públicas como essa, de outro, sua ação pode ser devastadora para a eficácia de uma ação protetiva. Quando existe o risco de o protegido ser encontrado por um jornalista e ter seu paradeiro desvendado, a equipe técnica precisa redobrar os cuidados com o sigilo do local de moradia e com os procedimentos de segurança. Novos limites são impostos, não raras vezes é necessário o deslocamento para novo local de proteção, vínculos são mais uma vez rompidos, o que termina por gerar no próprio protegido e na sua família mais sentimento de medo, ansiedade e tensão, que acabam por prejudicar – em muito – a ação de proteção.

Além disso, ressaltamos também, no caso de Abaetetuba, a ampla mobilização da rede de proteção social e de serviços, bem como o sistema de justiça, demonstrando que o sucesso da proteção está diretamente ligado ao comprometimento desses atores. Como ela vinha de uma trajetória de vivência nas ruas desde os 9 anos de idade, onde as noções de limites e regras se mostraram fluidas ao longo de sua história e

favoreceram seu envolvimento em situações de risco, as respostas tiveram que ser buscadas na perspectiva do trabalho em rede, o que qualificou o trabalho e serviu como exemplo para casos posteriores.

A QUESTÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO DA VIOLAÇÃO

Outro tema relevante para a proteção é a questão da responsabilização jurídica dos ameaçadores. Embora o PPCAAM não condicione a inclusão à participação em processos judiciais, muitos ameaçados estão envolvidos em questões judiciais, como vítimas ou testemunhas. Se, por um lado, a responsabilização dos violadores é importante para auxiliar no processo de superação da experiência de violação, por outro, a forma de inquirição, muitas vezes, acaba por conduzir a criança e/ou adolescente a um novo processo de vitimização. A constância de intermináveis depoimentos realizados em áridas audiências faz com que a criança/adolescente revise indefinidamente a violência sofrida, sempre na condição de vítima, postergando a possibilidade de se constituir como sujeito de sua própria história.

CYRULNIK (2004) afirma que a atitude de apagar da memória a emoção do golpe, para deixar apenas sua representação, é trabalhosa na medida em que de tempos em tempos a vítima/testemunha é exigida a prestar declarações sobre o ocorrido, invariavelmente sem amparo psicossocial algum. De acordo com esse autor,

(...) é melhor aprender a pensar que um acontecimento brutal abala e desvia o futuro de uma personalidade. A narração de um acontecimento como esse, fecho do arco de sua identidade, conhecerá destinos diferentes conforme os circuitos afetivos, historizados e institucionais que o contexto social dispõe em torno do ferido. (CYRULNIK, p. 122)

Ainda, conforme o ambiente do depoimento, aquela pode ter destinos diferenciados

(...) quando os juízes condenam a vítima, quando os ouvintes se mostram zombeteiros ou incrédulos, quando as pessoas ficam arrasadas ou são moralizadas, a resiliência é impedida. Mas, quando o ferido pode compartilhar seu mundo e até transformá-lo em militância, em intelectualização ou em obra de arte, então a criança traumatizada se tornará um adulto reabilitado. (CYRULNIK, 2004, p. 172)

É forçoso reconhecer, porém, a importância da responsabilização, posto que muitos casos de violação, se não tivessem sido incluídos no PPCAAM, conheceriam destino diferente. Os ameaçadores, provavelmente, ficariam impunes diante do silêncio de suas vítimas e da pouca repercussão do caso junto à opinião pública. Considerando que parte desses casos é de meninas com envolvimento em redes de exploração sexual, a punição dos agressores é ainda mais relevante, no sentido de impedir que outras meninas sejam vitimadas e de libertar a adolescente da culpabilização que geralmente acompanha sua trajetória.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz dispositivos que asseguram a privacidade do adolescente em caso de processo judicial, visando resguardar sua imagem e identidade. No entanto, a legislação brasileira ainda carece de uma regulamentação mais específica no sentido de restringir o número de depoimentos prestados e evitar que signifiquem a revitimização do sujeito que teve seus direitos violados, tampouco que a vítima seja transformada em responsável pela agressão sofrida, como ainda acontece em muitos casos.

Em 2010, na tentativa de minimizar esse problema, o PPCAAM passa a adotar, como método de inquirição especial, a videoconferência, que encontra amparo legal nas Leis nº 11.690/2008 e nº 11.900/09 e ainda na Resolução 105, de abril de 2010, do Conselho Nacional de Justiça. Por meio de uma parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, alguns procedimentos já foram realizados com êxito. A iniciativa consistiu um grande avanço para o Programa e para

os protegidos, no sentido de evitar com que os adolescentes tivessem que retornar ao local de ameaça para prestar depoimento e acabassem se deparando com seus agressores.

Esse encontro, evidentemente, gera um impacto emocional bastante negativo sobre o protegido. Mesmo quando a equipe já realizou um longo trabalho de fortalecimento junto ao adolescente para que esse possa vislumbrar novas possibilidades de vida, ao ser chamado para depor, o protegido passa por um processo de desorganização psíquica. Isso reflete no retorno a processos de depressão, de medo, de estabelecimento de uma relação de ódio com o ameaçador, além de uma grande possibilidade de novo envolvimento em situações de risco, que podem incluir fugas, retomada da situação de rua e uso de drogas. Nesse sentido, em novembro de 2010 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou, por unanimidade, uma recomendação para que os tribunais de todo o país adotem procedimentos adequados para a oitiva de crianças e adolescentes. Na recomendação está incluída a sugestão da utilização de um sistema de gravação de áudio e vídeo dos depoimentos, que devem ser tomados em ambiente separado, com a participação de um profissional especializado, com o objetivo de proporcionar suporte e acolhimento do depoente.

PERMUTAS E O NÚCLEO TÉCNICO FEDERAL

Em casos especiais, pela gravidade e extensão da ameaça, há a possibilidade de mudança de rede de proteção estadual, por meio de um procedimento de segurança denominado permuta. Via de regra, são apenas os casos mais graves que ensejam essa mudança, principalmente pelo processo de desterritorialização envolvido. A ação de proteção é um procedimento que já acarreta a mudança de comunidade e o rompimento de laços sociais e, no caso da permuta, a perda desses vínculos é ainda mais profunda, em termos de distância, da diversidade climática, geográfica e de padrões culturais, que um país de dimensões continentais sugere, além da necessidade de redobrar os cuidados com a segurança etc. Sendo a adolescência um momento de afirmação de identidade e de necessidade de pertença a um grupo, a permuta, pelas consequên-

cias que acarreta para a vida do protegido, acaba se configurando em uma dificuldade adicional para esse adolescente.

Além disso, o processo de rompimento com os laços do local de origem, muitas vezes, pode provocar ou agravar conflitos intrafamiliares, pois o núcleo familiar, ao mesmo tempo em que tem consciência da necessidade de acompanhar o sujeito ameaçado, também aponta para um processo de cobrança de atitudes coerentes desse, responsabilizando-o, de certa forma, pela situação em que colocou a todos. Nesse contexto, o risco do protegido voltar para o ciclo de vulnerabilidade inicial é grande, exigindo dos técnicos cautela adicional na condução do caso.

Buscando enfrentar essas questões, foi-se aperfeiçoando a metodologia para a realização das permutas, estabelecendo com mais clareza os critérios e uniformizando a atuação das equipes envolvidas, procurando meios de viabilizar a proteção de maneira a amenizar os impactos da desterritorialização.

Com o aumento de inclusões, a partir de 2008, aumentou também o número de permutas, sendo que, de 11 casos em 2007, o Programa passa para 26 em 2008, número que se manteve mais ou menos estável nos anos seguintes. De acordo com os procedimentos adotados pelo Programa, em casos de permuta, a Coordenação Nacional deve identificar a nova rede, autorizar a mudança de estado, bem como acompanhar todos os passos referentes ao mesmo. Assim, com o crescimento dessa demanda começou a ser gestada a ideia de um núcleo de assessoria técnica para cuidar dos encaminhamentos pertinentes às permutas, auxiliando a Coordenação Nacional na sua condução. Em 2010, por meio de uma parceria entre a SDH/PR e a sociedade civil, foi implantado o Núcleo Técnico Federal que, além de realizar esse trabalho, passou a atuar em estados em que o PPCAAM não está implantado.

O Núcleo Técnico Federal vem investindo na articulação da rede local, como forma de realizar a proteção sem a retaguarda cotidiana do Programa, em casos menos graves, e vem obtendo bons resultados. Trata-se, no entanto, de uma experiência recente e ainda em avaliação.

Algumas considerações

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte ainda é uma política recente. Alguns de seus resultados concretos e positivos foram expostos ao longo deste texto, mas ainda há muito a construir e aperfeiçoar. A ampliação do número de programas e aumento de casos de proteção possibilitou o amadurecimento do Programa como um todo e ensejou diversas transformações. Além das mudanças já retratadas, é importante observar a preocupação com a uniformização dos procedimentos do Programa para um melhor atendimento dos casos. Diante disso, foi pactuada, em 2010, a nova versão do Guia de Procedimentos, criado em 2007, o qual passou por diversas reformulações e adaptações na medida em que o próprio Programa foi avançando, por meio de reuniões entre a Coordenação Nacional e as equipes locais, em um trabalho coletivo e consensuado a partir do que a experiência ensinava aos técnicos e coordenadores.

O Guia foi regulamentado por portaria ministerial em duas versões distintas: uma, de conhecimento público, com o objetivo de divulgar a metodologia de trabalho, da solicitação de ingresso ao desligamento; a outra, de caráter confidencial, destinada aos técnicos das equipes locais, contém o detalhamento desses procedimentos, bem como informações pertinentes às estratégias de segurança do programa. Assim, são importantes instrumentos no sentido de orientar e vincular todos os parceiros envolvidos com a ação de proteção.

Ressalta-se, ainda, a elaboração de um instrumental pedagógico, já citado, para apoiar a ação dos técnicos junto aos protegidos e seus familiares. Trata-se de uma metodologia recente, em implementação nos estados, mas que tem por objetivo auxiliar na compreensão da trajetória do sujeito ameaçado, estimulando seu protagonismo, a responsabilidade por sua própria vida e a construção de novas relações familiares e comunitárias.

De maneira mais ampla, esses documentos refletem a reflexão dos atores a respeito do caráter e do papel do PPCAAM enquanto uma política para a infância e adolescência, com todas as especificidades que isso acarreta. A reflexão acerca do sujeito ameaçado e de sua trajetória como marco referencial do Programa

permitiu que esse se debruçasse na compreensão não somente do resultado final do processo de violações, mas todo o ciclo que o antecede, aprofundando o entendimento sobre o fenômeno da violência letal.

Assim, articulando diversos atores governamentais e não governamentais em torno do tema, o PPCAAM também vem podendo se dedicar mais a pensar em formas de promoção dos direitos de crianças e adolescentes ameaçados, para que essas violações não se repitam no futuro. Tal fato abre espaço para a discussão das políticas públicas com foco não apenas nas consequências do problema, como é o caso do PPCAAM, mas também nas questões relativas à sua origem.

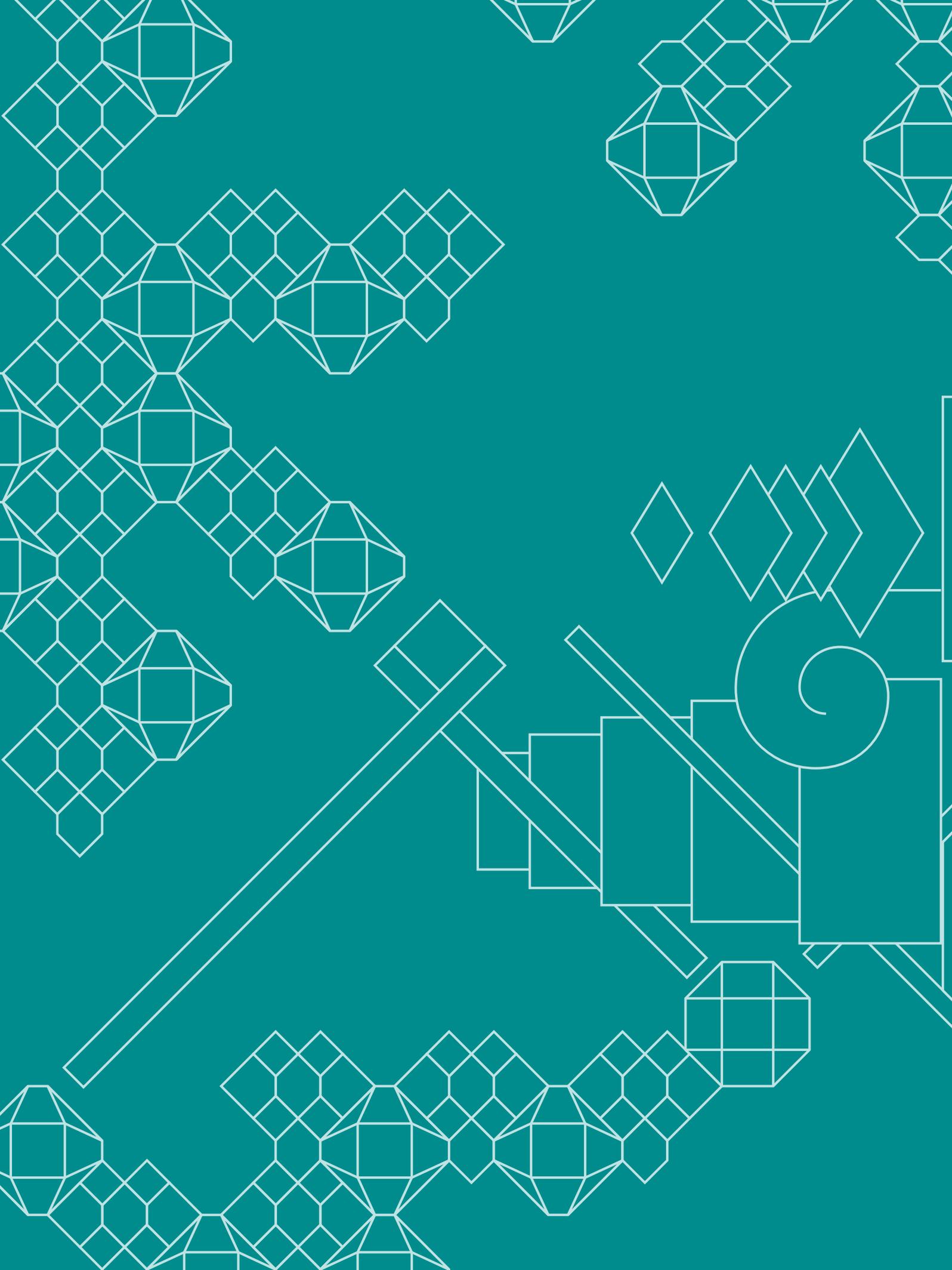
Desafios, porém, persistem. A necessidade de um marco legal para o Programa e sua referência explícita no próprio Estatuto como uma das medidas protetivas possíveis é questão a ser abraçada não apenas por aqueles que dirigem a política, mas por todos os parceiros e pela sociedade como um todo, que ainda precisa ser desafiada a encarar a dignidade humana como um princípio que não pode, de forma alguma, ser minimizado ou banalizado.

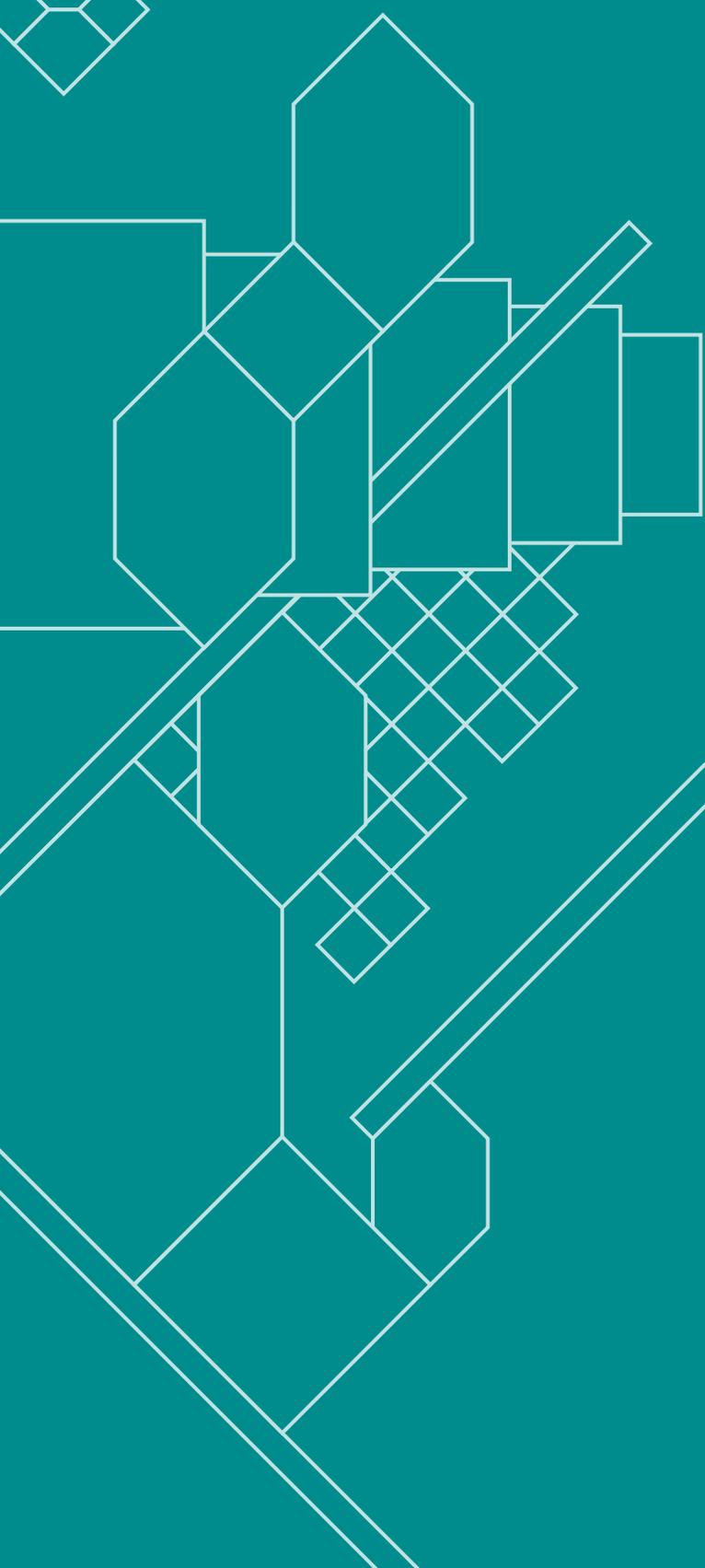
Também, como parte de uma política nacional de enfrentamento da letalidade, o fortalecimento de políticas de prevenção e dos serviços de proteção a crianças e adolescentes são passos importantes para que o PPCAAM possa, realmente, vir a atender apenas os casos mais graves de ameaça de morte, dando encaminhamentos diferenciados para casos de vulnerabilidade ou risco social que cheguem até ele.

Pode-se afirmar que esse é um dos maiores desafios colocados pelo Programa ao longo desses anos e cuja iniciativa não pode ser isolada. Trata-se de uma resposta necessária do Estado brasileiro, na perspectiva da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que seja baseada no atendimento prioritário e qualificado desses sujeitos e na articulação entre as diversas esferas de governo e da sociedade civil, tendo em vista a construção de possibilidades de vida futura mais saudáveis e distante de novas violações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Angela Maria de Oliveira, PACHECO, Juliana Garcia e GARCIA, Lorena Francisco Toledo Alves. Representações sociais da adolescência e práticas sociais dos adultos. In: ALMEIDA, Angela Maria de Oliveira, SANTOS, Maria de Fatima de Souza, DINIZ, Gláucia Ribeiro Starling, TRINDADE, Zeide Araújo. *Violência, Exclusão Social e Desenvolvimento Humano. Estudos em representação*. Brasília: UnB, 2006.
- BARROS FILHO, Alberto dos Santos. Violência: o cotidiano de crianças e adolescentes explorados sexualmente. In: DIÓGENES, Glória (org.). *Os Sete Sentimentos Capitais*. São Paulo: Annablumem, 2008.
- CONANDA. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. SDH/PR. Brasília: Conanda, 2006.
- CYRULNIK, Boris. *Os patinhos feios*. São Paulo, Martins Fontes: 2004.
- DAMASCENO, Helena. Da violência do uso de drogas e do prazer vigiado. In: DIÓGENES, Glória (org.). *Os Sete Sentimentos Capitais*. São Paulo: Annablumem, 2008.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *Guerra de meninos – assassinato de menores no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Atenção à Saúde, 2004.
- REGUERA, Enrique Martinez. *Crianças de ninguém, crianças de rua*. Psicologia da infância explorada. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- SDH/PR, UNICEF, Observatório de Favelas. *Homicídios na Adolescência no Brasil: IHA 2005/2007*. Brasília: Programa de Redução da Violência Letal, 2010.
- SENAD. *II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país, 2005*. São Paulo: CEBRID - Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas e UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas, Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República, 2006.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil*. São Paulo, Instituto Sangari, 2010.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2006. Os jovens do Brasil*. Brasília, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), 2006.





PARTE III

Documentos

Guia de Procedimentos

PPCAAM

Contextualização

O PPCAAM - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, criado em 2003 e instituído oficialmente por meio de Decreto Presidencial em 2007, é coordenado nacionalmente 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 Programa tem como objetivo a preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte por meio de uma medida protetiva que compreende a garantia de direitos fundamentais assegurados no Estatuto da Criança e do Adolescente, entre eles, o direito à vida, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à saúde, dentre outros.

A atuação do PPCAAM ocorre por meio de equipes técnicas locais, selecionadas nos estados conveniados pelas entidades executoras, a partir de critérios de competência técnica, aptidão e compreensão das complexidades que envolvem o tema. Além disso, esse trabalho é pautado pelo cumprimento das normas gerais do Programa, que constam no Decreto que o institui e dos procedimentos estabelecidos pela Coordenação Nacional.

O presente guia, voltado aos parceiros da rede de proteção e SGD (Sistema de Garantia de Direitos), tem como objetivo orientar as equipes técnicas na atuação perante os casos de proteção para que esses sejam conduzidos de maneira uniforme. Possui, ainda, uma versão interna de caráter confidencial, regulamentada por portaria ministerial, que detalha as estratégias de segurança do Programa, de conhecimento apenas das equipes locais para não comprometer a segurança dos envolvidos.

Tal sistematização foi possível graças a um processo de amadurecimento e consolidação do Progra-

ma, bem como da ampliação de sua abrangência e do aumento de casos atendidos, em especial nos últimos 3 anos. Para sua elaboração, foram criados em 2008 dois Grupos de Trabalho, intitulados “Procedimentos de Segurança” e “Novas Modalidades de Proteção”, sendo o primeiro composto pelos coordenadores do Programa nos estados de RJ, PE, ES e DF e o segundo por MG, PA, SP e AL.

Inicialmente, foi elaborado um questionário de diagnóstico sobre o funcionamento do Programa, envolvendo, dentre outras questões: interação com as Portas de Entrada e com a rede de serviços, atuação das equipes e das coordenações, procedimentos adotados para ação protetiva, perfil dos protegidos, principais entraves à atuação do Programa e alternativas encontradas para superação das dificuldades. O instrumento foi aplicado aos estados e seus resultados foram consolidados e submetidos a um amplo processo de discussão nacional que deu origem à primeira versão do documento, aprimorado posteriormente nas reuniões de coordenadores, ocorridas durante o ano de 2009. Por fim, a Coordenação Nacional do Programa procedeu à sistematização e revisão final do texto, submetendo-o aos coordenadores no Encontro Nacional de Coordenadores, realizado em Salvador em maio de 2010, para pactuação final.

Assim, esse é o resultado de um processo exitoso de construção coletiva, a partir da práxis bem-sucedida nos estados e das reflexões de quem está coordenando nacionalmente o processo e/ou atuando junto ao público-alvo do Programa, vivenciando, portanto, a complexidade de sua implementação.

O princípio orientador é a prioridade no atendimento do interesse da criança e do adolescente ameaçado de morte, tal como preconizam importantes instrumen-

tos jurídicos como: o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Constituição Federal de 1988 e a Convenção sobre os Direitos da Criança, observando-se sua proteção integral, o respeito a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o direito à convivência familiar e comunitária e seu pleno desenvolvimento sócio-cultural, emocional e econômico.

Por fim, cabe dizer que os programas como o PPCAAM, ao reconhecerem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, dão um importante passo na garantia da prioridade de tratamento desse segmento, bem como o acesso à rede de proteção, estabelecendo uma política articulada com as esferas da promoção, defesa e controle social, sob o parâmetro da garantia intransigente dos direitos humanos das novas gerações.

SUMÁRIO

I – Funcionamento do PPCAAM

1. Equipe do PPCAAM
2. Núcleo Técnico Federal
3. Conselho Gestor

II – Procedimentos do PPCAAM

1. Solicitação de Inclusão
2. Pré-Avaliação
3. Situações Emergenciais
4. Entrevista de avaliação
5. Análise para inclusão
6. Não-inclusão
7. Inclusão
8. Tempo de Proteção
9. Modalidades de Inclusão
10. Fases da Proteção
11. Acompanhamento e rede de retaguarda
12. Adolescente em cumprimento de medida sócio-educativa
13. Testemunha em processo judicial
14. Permuta
15. Desligamento
16. Acompanhamento Pós-desligamento

III – Fluxograma de Procedimentos

Referências Bibliográficas

I – Funcionamento do PPCAAM

1. EQUIPE DO PPCAAM

Em âmbito nacional, o PPCAAM se estrutura a partir de uma Coordenação Nacional (CN), vinculada à SNPDC, que articula as ações do Programa nos estados, dando-lhe unidade; na esfera do Sistema de Proteção, fortalecendo ainda a articulação com outros órgãos e políticas correlatas ao enfrentamento da violência letal que atinge crianças e adolescentes em todo o Brasil. Atualmente, a Coordenação Nacional conta também com um Núcleo Técnico Federal, criado com o objetivo de assessorá-la nos casos de permuta, bem como efetivar a proteção nos estados em que não existe o PPCAAM, por meio do trabalho em rede com o sistema de garantia de direitos.

Nas Unidades da Federação, o Programa conta com equipes técnicas que devem estar afinadas com a política estabelecida nacionalmente, bem como com os procedimentos estabelecidos neste documento, 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).

Considerando a complexidade envolvida na execução do Programa, marcada por múltiplas determinações, parte-se do pressuposto da valorização e busca pela intervenção interdisciplinar. Entende-se tal prática como a de interação participativa que inclui a construção e pactuação de uma axiomática comum a um grupo de campos de saberes conexos com objetivos múltiplos, pautados pela horizontalidade nas relações de poder entre as áreas envolvidas, conforme apontado por Vasconcelos (2002).

Desse modo, é possível estabelecer uma metodologia de ampla perspectiva para os encaminhamentos exigidos por cada caso atendido, alcançando uma atuação transversal com focos que vão para além da proteção.

Por conseguinte, as equipes técnicas, dentro de suas respectivas áreas, realizam o acompanhamento dos casos desde a solicitação, entrevista de avaliação, trajetória na rede de proteção até o seu desligamento, utilizando-se dos instrumentos metodológicos do Programa. Atuam na orientação dos usuários na construção de perspectivas futuras de vida, a partir da nova realidade estabelecida.

Atentamos, por fim, para a relevância do caráter político da intervenção e o contexto a que está incorporada, o qual não se dissocia da intervenção técnica. Assim, o técnico deve agir de maneira crítica diante da realidade com a qual se depara, questionando construções sociais conservadoras, marcadas por preconceitos, verdades estereotipadas e o senso comum, tendo como premissa a defesa intransigente dos direitos humanos (cf. GUERRA, 2007).

1.1 Equipe mínima

A equipe mínima do PPCAAM nas UF's deverá contemplar os seguintes profissionais:

- *Coordenação Geral;*
- *Coordenação Adjunta;*
- *Advogado;*
- *Assistente Social;*
- *Psicólogo;*
- *Educador Social;*
- *Assistente Administrativo;*
- *Motorista.*

Além disso, o PPCAAM conta com uma retaguarda de segurança, viabilizada por meio da articulação da Coordenação Nacional com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional, tendo em vista o suporte a operações nos estados para o traslado de protegidos entre locais de proteção, escolta para realização de depoimentos, entre outras questões.

2. NÚCLEO TÉCNICO FEDERAL

Ao longo do processo de consolidação do PPCAAM, verificou-se a necessidade da existência de um corpo técnico auxiliar à Coordenação Nacional para o acompanhamento conjunto de casos. Nesse contexto, foi constituído o Núcleo Técnico Federal (NTF), a partir da parceria estabelecida entre a SDH/PR e a sociedade civil organizada, com a função de assessorar a Coordenação Nacional nos estados sem a abrangência do PPCAAM, bem como para intervenção em casos federais.

Como as demais equipes constituídas, o NTF atua

segundo os pressupostos da proteção integral da criança e do adolescente, tendo como objetivo o desenvolvimento de mecanismos para o fortalecimento e integração dos serviços locais que promovam a reinserção e a participação social da criança e do adolescente ameaçado de morte. O NTF realiza a proteção dentro de uma metodologia específica, embora em moldes similares ao das equipes das UFs.

O Núcleo ainda presta apoio à Coordenação Nacional em outras demandas técnicas para que essa prossiga no seu objetivo de consolidação das linhas nacionais do PPCAAM e realiza, mediante designação para tanto, o acompanhamento de permutas nos casos considerados complexos, servindo, nesse sentido, de retaguarda. Cabe lembrar que, quando o Núcleo presta suporte a esses casos, o procedimento para a permuta permanece o mesmo, devendo a solicitação ser encaminhada à CN, que decidirá pelo envolvimento ou não desse, conforme detalhado adiante.

Observa-se que essa é uma experiência recente, cujo processo ainda se encontra em construção quanto aos fluxos e procedimentos, buscando adaptá-los da melhor forma possível à realidade da ação de proteção.

Atualmente, a estrutura do Núcleo compreende os seguintes profissionais:

- *Coordenação Geral;*
- *Coordenação Interna;*
- *Equipe técnica multidisciplinar, composta por advogado, psicólogo e assistente social;*
- *Secretária;*
- *Apoio técnico;*
- *Estagiários.*

3. CONSELHO GESTOR

O Conselho Gestor é um órgão colegiado, existente no âmbito estadual e formado por representantes do Governo Estadual, Ministério Público da Infância, Juizado Especializado e da sociedade civil, com caráter consultivo, orientador e fiscalizador. 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.

Está em fase de constituição um Conselho Gestor Nacional, com a mesma finalidade dos Conselhos Estaduais, para acompanhamento do PPCAAM em âmbito nacional, incluindo as atividades do Núcleo Técnico Federal.

II – Procedimentos do PPCAAM

1. SOLICITAÇÃO DE INCLUSÃO

A solicitação de inclusão de casos no Programa só pode ocorrer por meio de uma das Portas de Entrada: Conselho Tutelar, Ministério Público ou Poder Judiciário, posto que, essas são as instituições referendadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Artigos 101, 136, 148 e 201) para a solicitação de serviços a crianças e adolescentes.

A efetivação da solicitação ocorre da seguinte forma:

- *Ao tomar conhecimento de um possível caso de ameaça de morte, as Portas de Entrada devem preencher uma ficha de solicitação e encaminhar à Coordenação do Programa local via fax, correios e, excepcionalmente, por e-mail.*
- *Em seguida, as fichas de solicitação são previamente encaminhadas pelo programa às Portas de Entrada, mas podem também ser acessadas por meio do site <<http://www.pccaam.gov.br>>.*

As solicitações que chegarem diretamente ao PPCAAM serão orientadas a buscar as Portas de Entrada.

2. PRÉ-AVALIAÇÃO

A Pré-avaliação consiste na análise preliminar do caso a ser encaminhado ao Programa e é realizada pela Porta de Entrada, por meio do preenchimento da ficha de solicitação, contendo as informações básicas para a identificação da situação de ameaça de morte. As informações solicitadas são:

- *Identificação do ameaçado (nome, apelido, idade, situação jurídica, entre outras);*
- *Situação da ameaça: identificação do ameaçador (nome, apelido e área de atuação), motivos que deram origem à ameaça, quando e onde ocorreu a ameaça, local;*
- *Identificação do representante legal do ameaçado e informação quanto à necessidade da proteção dos demais familiares;*
- *Impossibilidade de adoção de outras medidas de proteção previstas no Artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente;*
- *Registro das providências já realizadas para proteger o ameaçado.*

A ficha deve ser acompanhada de outros documentos existentes, tais como: boletim de ocorrência, relatório do IML, relatórios técnicos de atendimento do caso etc. Após a Pré-avaliação pela Porta de Entrada, sucedem-se as etapas de entrevista de avaliação, análise para inclusão, momento em que o caso passa a ser de responsabilidade do Programa.

3. SITUAÇÕES EMERGENCIAIS

Há situações excepcionais em que, pela gravidade da ameaça, é necessário que a proteção aconteça mesmo antes da conclusão desse processo. Entretanto, ainda persiste a necessidade de se buscar alternativas junto ao sistema de proteção¹ para acolhimento dessas situações com a instituição de procedimentos e locais adequados para a proteção provisória.

Sendo assim, em casos urgentes, as Portas de Entrada deverão acionar os Órgãos de Segurança Pública, responsáveis constitucionalmente pela preservação da incolumidade das pessoas (cf. Artigo 144 da Constituição Federal), a fim de garantir a proteção durante o período de análise do caso.

4. ENTREVISTA DE AVALIAÇÃO

A entrevista de avaliação é o momento em que os técnicos do PPCAAM, após análise das informações colhidas pela Porta de Entrada, buscarão detalhar, junto ao ameaçado e seus familiares, a natureza da ameaça e as possibilidades de proteção. Para tanto, devem ser observados os seguintes pontos:

- *A entrevista será agendada pela equipe local do Programa e nela devem estar presentes o ameaçado, com seus familiares ou responsáveis legais e o representante da Porta de Entrada;*
- *Os técnicos do PPCAAM poderão entrevistar todos em grupo, subgrupos ou individualmente para maior conhecimento do caso;*
- *A presença do ameaçado deve ser viabilizada pela Porta de Entrada que encaminhou o caso;*
- *Por motivo de segurança, a avaliação deve ocorrer em local neutro, distante da região onde o ameaçado se encontra em situação de risco.*

Na entrevista de avaliação, serão avaliados os seguintes tópicos:

- *Existência de ameaça de morte iminente;*
- *Histórico da ameaça: identificação da região da ameaça e do ameaçador, incluindo a delimitação do espaço de circulação e influência;*
- *Impossibilidade de prevenir ou reprimir os riscos pelos meios convencionais;*
- *A voluntariedade do adolescente e seus familiares na inclusão no Programa e no cumprimento das regras de proteção;*
- *História de vida e vínculos familiares.*

Em caso de não comparecimento do ameaçado e/ou do representante da Porta de Entrada, deve-se formalizar a ocorrência em ata e Termo de Ausência.

¹ O Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas compreende três programas distintos: além do PPCAAM, existem, ainda, o Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas de Morte (PROVITA), instituído pela Lei 9.807/99 e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, criado em 2004 e instituído por meio do Decreto Presidencial 6.044/2007. Atualmente, os três programas se articulam no âmbito da SDH, no Programa de Proteção a Pessoas Ameaçadas. Está, também, em fase de elaboração o anteprojeto de lei para institucionalização do sistema, que inclui ainda os Centros de Apoio a Vítimas de Crimes (CEAVS). O sistema, no entanto, já se organiza em algumas UFs, que se responsabilizam pela proteção provisória.

A Porta de Entrada será oficiada para verificar a necessidade de continuidade do procedimento de avaliação e as medidas protetivas possíveis para garantir a segurança do ameaçado.

A entrevista será registrada por meio de formulário próprio, assinado por todos os presentes. Caso o ameaçado aceite ingressar no Programa, assinará também um Termo de Compromisso, que detalha os acordos assumidos e as regras de proteção.

No período de avaliação do caso, havendo assistência do adolescente, a Porta de Entrada deve informar ao Programa que encerrará o caso.

5. ANÁLISE PARA INCLUSÃO

Após a entrevista de avaliação, os técnicos responsáveis apresentarão o caso aos demais membros da equipe e deliberarão por sua inclusão ou não e, em caso positivo, localizarão um local seguro e adequado para a inserção dos usuários.

A inclusão do adolescente não está condicionada à colaboração em processo judicial, conforme expresso no Decreto que institui o PPCAAM, nem ao ingresso de sua família. Considerando o princípio da Convivência Familiar e Comunitária², no entanto, orienta-se que, sempre que possível, se invista nessa última possibilidade.

Muitas solicitações que chegam ao PPCAAM envolvem crianças e adolescentes com histórico de uso abusivo de álcool e outras drogas, relacionado ao envolvimento com o tráfico de drogas e/ou a exploração sexual. Nesses casos, a proteção demanda também o atendimento médico especializado. Assim, se já houver histórico de tratamento anterior, as equipes devem solicitar à Porta de Entrada que providencie o laudo da rede de saúde com as especificações do tratamento realizado, pois o mesmo agilizará a inserção do adolescente na nova rede. Na ausência de apresentação do referido laudo, o Programa deverá providenciar atendimento específico que indique o tratamento adequado ao caso.

O Programa de Proteção não substitui medidas socioeducativas; sendo assim, se o adolescente se encontra nessa situação, a proteção só poderá ser realizada se o mesmo foi sentenciado com medida em meio aberto (cf. Artigos 117 e 118 do ECA). O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa com restrições de liberdade (Semi-Liberdade e Internação, previstas nos Artigos 120 e 121 da referida Lei) não poderá ser incluído no Programa, visto que tais medidas são incompatíveis com a ação protetiva. Ademais, tais adolescentes já se encontram sob a guarda de agentes do Estado, responsáveis por sua integridade física.

As decisões de inclusão e não-inclusão devem ser submetidas periodicamente ao Conselho Gestor do PPCAAM.

6. NÃO-INCLUSÃO

Se após a entrevista, a equipe deliberar pela não-inclusão, a Porta de Entrada será comunicada por meio de termo específico e relatório de avaliação. Além disso, o Programa deve indicar o encaminhamento possível junto à rede de serviços.

7. INCLUSÃO

Em caso de inclusão no Programa, será assinado um Termo de Compromisso, que fixa as responsabilidades do usuário, da equipe do PPCAAM e da Porta de Entrada, a quem será encaminhada uma cópia, oficializando o ingresso. A inclusão deverá ser informada ao Poder Judiciário para fins de ciência e acompanhamento, quando necessário.

Além disso, os protegidos deverão assinar um Termo de Inventário, contendo a descrição dos bens que levarão consigo e um Termo de Comodato para regular o uso dos bens que venham a ser emprestados temporariamente à família pelo Programa. Na mesma oportunidade, será designado um técnico de referência para acompanhamento, preferencialmente, que já tenha participado da entrevista de avaliação.

² Esse princípio é expresso pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado pelo Governo Federal em 2006, constituindo-se em um pacto de gestão que envolveu diversos órgãos governamentais, não governamentais e os Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O Plano traz um conjunto de diretrizes destinadas a fortalecer o paradigma da proteção integral e a preservação dos vínculos familiares. As estratégias, ali contidas, reconhecem a centralidade do papel da família na vida de crianças e adolescentes e visam, fundamentalmente, prevenir a ruptura dos vínculos familiares, adotando o acolhimento institucional como última possibilidade e trabalhando, ainda, no sentido de qualificar esse atendimento.

Os usuários assumirão o compromisso de:

- o 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;
- o Não retornar, em hipótese alguma, ao local de ameaça, comprometendo-se, sobretudo, com sua própria integridade física;
- o Comprometer-se com o processo de inserção social na nova localidade;
- o 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;
- o Não se expor por meio dos veículos de comunicação (telefones, rádio, jornais, televisão, internet etc.).

Em caso de descumprimento dos itens apontados acima, pode ser efetuado o desligamento do Programa. No entanto, se ocorrer quebra de norma que não ocasione imediatamente o desligamento, deverá ser efetivada a assinatura de Termo de Repactuação.

8. TEMPO DE PROTEÇÃO

O Decreto Federal dispõe que o tempo de proteção terá a duração máxima de um ano, podendo ser prorrogado, em circunstâncias excepcionais, tendo em vista a situação de ameaça de morte.

9. MODALIDADES DE INCLUSÃO

- a) *Inclusão da criança ou adolescente com seus responsáveis*
 - o *Nessa modalidade de inclusão, o ameaçado ingressa acompanhado de um ou mais responsáveis e/ou membros da família, que são deslocados para local seguro e distante do lugar da ameaça.*

- b) *Inclusão da criança ou adolescente sem responsável legal, mas com sua autorização*
 - o *Nos casos em que o ingresso no Programa é realizado sem a retaguarda familiar, a proteção será viabilizada por meio do acolhimento institucional (abrigo provisório, casa de passagem, casa lar etc.) e/ou a família acolhedora³, serviços de proteção social especial de alta complexidade, previstos no Artigo 101 do ECA.*
 - o *Em casos excepcionais, é possível adotar o recurso da moradia independente, sendo necessário que o protegido tenha idade mínima de 18 anos ou autorização judicial para tal e perfil favorável para gerir sozinho sua vida.*
 - o *O acompanhamento pela equipe técnica local será feito de maneira sistemática durante a permanência no Programa, e essa terá o papel de auxiliar a inserção do núcleo familiar na nova comunidade, acompanhar e estimular o protegido a frequentar a escola, a inserir-se em novos espaços de convivência e a construir alternativas de profissionalização quando adequado.*
- c) *Inclusão da criança ou adolescente sem responsável legal, mas com autorização judicial:*
 - o *Quando o ameaçado é inserido sem seu responsável legal e sem a autorização desse, será indispensável autorização judicial para ingresso no Programa. Os demais procedimentos se equiparam à inclusão com autorização do responsável legal.*

10. FASES DA PROTEÇÃO

A proteção envolve, fundamentalmente, três momentos distintos: a adaptação, a inserção social e o desligamento. Em cada uma das fases, são desenvolvidas atividades específicas junto aos protegidos e seus familiares, visando a condução uniforme dos casos, embora respeitando as especificidades de cada um em particular.

³ A metodologia das famílias solidárias vem sendo desenvolvida em algumas regiões com relativo sucesso, através do cadastramento voluntário de famílias para participação no Programa, acolhendo crianças e/ou adolescentes que ingressam desacompanhados. As famílias são localizadas por meio de parcerias estabelecidas com instituições religiosas, pastorais etc., sendo sensibilizadas quanto ao tema sem que, num primeiro momento, os interessados sejam informados da possível participação no Programa. Antes disso, é traçado um perfil dessas famílias, para aferir se possuem o perfil necessário para acolher crianças e adolescentes nessa condição. A partir da seleção, são realizadas oficinas de preparação, nas quais são fornecidas as orientações sobre o Programa e o trabalho a ser desenvolvido junto à/ao protegido, servindo ainda para o melhor acompanhamento dessas famílias pela equipe técnica.

1ª Fase - Adaptação

- 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 PIA.

2ª Fase - Inserção social

- Proceder à implementação do PIA, como previsto no documento “Instrumentos Pedagógicos - PPCAAM”;
- Prestar orientações quanto ao acompanhamento escolar e profissionalização;
- 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.

3ª Fase - Desligamento

- 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.

11. ACOMPANHAMENTO E REDE DE RETAGUARDA

A rede de retaguarda tem por objetivo dar suporte e favorecer as ações de proteção e inserção social. Nesse sentido, a equipe local deve buscar a articulação intersetorial com o Sistema de Garantia de Direitos⁴ e com projetos sociais e comunitários. Ela funciona como um articulador dessa rede, mas sem a substituir.

Além disso, a ação da equipe técnica também é central no processo de proteção. Diante da nova realidade, a presença dos técnicos se constitui em uma referência importante para os usuários, sendo necessário estabelecer vínculos de confiança com os protegidos, refletindo conjuntamente acerca da adaptação ao Programa, às regras de proteção e ao processo de inserção social no novo território.

Devem, ao longo do processo, ser considerados o conjunto de equipamentos, projetos e serviços governamentais e não-governamentais existentes no território de proteção. A equipe local entrará em contato com os responsáveis para os devidos encaminhamentos, podendo ainda contar com o apoio da Porta de Entrada nesse trabalho.

⁴ O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) foi regulamentado pela Resolução 113 do CONANDA, sendo definido como 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” com o objetivo de efetivar a promoção, a defesa e o controle social dos direitos humanos e sociais de crianças e adolescentes, enfrentando as desigualdades e garantindo o seu reconhecimento como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, em conformidade com a Doutrina da Proteção Integral, prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

12. ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

No que diz respeito aos adolescentes ameaçados e que praticaram atos infracionais, devem ser adotadas, de forma conjunta, as providências no sentido de garantir a proteção integral desses adolescentes, incluindo a possibilidade de transferência para o cumprimento de medida socioeducativa em outra localidade.

Nesse sentido, destacamos alguns aspectos:

- *De acordo com o que dispõe o Decreto, a inclusão de maiores de 18 anos no Programa só é possível se estiverem sob a salvaguarda do ECA e em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto.*
- *Quando o protegido ainda é adolescente e está cumprindo medida de internação ou semi-liberdade não é possível realizar a proteção, tendo em vista que esse se encontra em endereço conhecido (determinado na sentença judicial) e a responsabilidade por sua integridade física, bem como da garantia dos demais pressupostos do ECA quanto à proteção integral, cabe à unidade para a qual ele foi encaminhado, não sendo possível nem a continuidade da proteção (caso já tenha sido incluído), nem a inclusão no Programa.*
- *É possível realizar a proteção se o adolescente estiver em cumprimento de medidas em meio aberto, uma vez que essa modalidade não compromete os procedimentos de segurança do PPCAAM. Nesse caso, o juiz designará, em cumprimento ao que dispõe o ECA, um dos equipamentos sociais responsáveis pelo acompanhamento da medida em localidade segura e os técnicos do PPCAAM trabalharão em conjunto com os técnicos responsáveis pelo acompanhamento da medida, para de um lado, não impedir a responsabilização do adolescente e, de outro, não comprometer a segurança da ação de proteção.*

13. TESTEMUNHA EM PROCESSO JUDICIAL

Há casos de proteção em que a criança e/ou o adolescente figura como vítima e/ou testemunha em processo judicial e, embora o PPCAAM não condicione a inclusão à colaboração judicial, a responsabilização dos ameaçadores deve ser cuidadosamente avaliada. A realização do depoimento deve ser discutida com o

juiz responsável pelo processo, tendo em vista o interesse da criança e/ou adolescente, a possibilidade de agravamento da situação de risco com o testemunho, em função da maior exposição.

Levando em conta a gravidade do caso e buscando-se reduzir a revitimização do protegido, orienta-se que o cumprimento do ato processual ocorra por meio de inquirição especial. Um dos métodos de inquirição especial, já utilizado pelo programa, é a videoconferência, que encontra amparo legal nas Leis nº 11.690/2008 e nº 11.900/09 e ainda na Resolução 105 de abril de 2010, do Conselho Nacional de Justiça.

14. PERMUTA

Permuta é um procedimento utilizado para os casos em que devido à gravidade, natureza e extensão da ameaça é necessária a transferência da rede de proteção estadual. O estado que solicita a permuta é denominado estado de origem e sua equipe, equipe demandante. O estado que recebe a permuta é chamado de estado de destino e sua equipe, equipe acolhedora.

Identificada a necessidade de permuta, a equipe demandante deve encaminhar relatório circunstanciado do caso à Coordenação Nacional, preferencialmente, via fax. A Coordenação Nacional determinará, em conjunto com as coordenações envolvidas, o estado de destino do caso e oficializará autorização ao programa solicitante.

Situações que autorizam a permuta:

- *Quando há extensão do risco para além da comunidade de origem do ameaçado;*
- *Quando o grau de exposição midiática do caso prejudica os procedimentos de segurança;*
- *Quando o ameaçador possui influência política em toda a rede estadual (incluindo casos em que o ameaçador é um agente público) ou quando a ameaça provém de grupos criminosos com elevado poder econômico e grande ramificação em sua atuação.*

Papel e atribuição das equipes envolvidas

Na permuta, o caso de proteção passa a ser acompanhado *in loco* por uma equipe PPCAAM de outra UF ou pelo Núcleo Técnico Federal (nos estados onde o PPCAAM não está implementado - casos federais), sempre em conjunto com a Coordenação Nacional.

Uma vez no novo estado, os procedimentos da proteção são semelhantes aos dos demais casos, ressaltando-se a maior atenção quanto às normas de segurança e com as peculiaridades envolvidas, como a desterritorialização. Nos casos federais, o Núcleo Federal intermediará a comunicação e as demandas entre o estado acolhedor e o estado de origem.

É importante mencionar que em casos de permuta, tanto a equipe demandante como a acolhedora continuam responsáveis pelo acompanhamento do caso, assumindo atribuições específicas:

Equipe demandante

- *Arcar com os custos de deslocamento até o estado acolhedor e assegurar todas as condições para que o mesmo se efetue com segurança;*
- *Atuar no encaminhamento de pendências e demandas relativas a questões financeiras que envolvam bens, movimentações bancárias etc., contato com familiares, informações processuais (quando houver), monitoramento da situação de ameaça etc., arcando com as respectivas despesas;*
- *Discutir com a equipe acolhedora e a Coordenação Nacional as dificuldades inerentes ao processo de proteção, deslocando-se, se for o caso, para o local de proteção, com despesas igualmente às suas expensas.*

Equipe acolhedora

- *Assumir as despesas referentes à proteção a partir da chegada dos usuários na nova rede;*
- *Realizar o acompanhamento e monitoramento dos protegidos, conforme expresso neste documento;*
- *Propiciar contato seguro e regular com os familiares que permaneceram no local de origem;*
- *Enviar relatórios trimestrais de acompanhamento à Coordenação Nacional comunicando imediatamente fatos extraordinários.*

Contatos com familiares no local de origem

Uma das demandas recorrentes em casos de permuta é a necessidade de comunicação dos usuários com seus familiares e/ou pessoas de referência no estado de origem, que deve ser viabilizada pela equipe responsável de forma sistemática e segura.

Tendo em vista a garantia da segurança dos contatos, os usuários devem ser orientados a não fornecer aos parentes e pessoas de suas relações informações acerca do local onde se encontram e a não mencionar, sob hipótese alguma, o lugar de proteção, tampouco relatar procedimentos de segurança do Programa.

15. DESLIGAMENTO

Razões para o desligamento

- *Cessação da ameaça de morte;*
- *Inserção social em local seguro;*
- *Descumprimento do termo de compromisso ou normas de proteção;*
- *Condutas conflitantes com a proteção*
- *Solicitação do usuário;*
- *Evasão;*
- *Decisão judicial.*

Desligamento automático

O usuário estará automaticamente desligado quando:

- *Retornar a área de risco;*
- *Evadir do local de proteção;*
- *Em situação de restrição de liberdade determinada judicialmente (medidas sócioeducativa de semiliberdade ou internação), com possibilidade de reavaliação quando cessar a medida.*
- *Em caso de óbito.*

O desligamento automático deverá ser imediatamente comunicado à Porta de Entrada e à autoridade judicial.

Condutas conflitantes com a proteção

- *Agressão física cometida por usuários contra os técnicos;*
- *Envolvimento do usuário em eventos incompatíveis com sua segurança pessoal ou que coloque em risco a equipe responsável por sua proteção;*
- *Prática de ato infracional e/ou crime;*
- *Utilização do local de pouso para atividade de outra que não a proteção, sem autorização prévia dos profissionais PPCAAM;*
- *Exposição nos meios de comunicação.*

Análise do caso para o desligamento

Na avaliação feita pela equipe acerca do desligamento, voluntário ou compulsório, devem ser observados alguns critérios quanto ao respeito às normas de proteção, à inserção social e à construção de autonomia pelos protegidos:

- *Cumprimento do Plano Individual do Adolescente;*
- *Construção de vínculos comunitários;*
- *Acesso à rede de garantia de direitos;*
- *Autonomia sócio-econômica;*
- *A condição peculiar de desenvolvimento do público-alvo do PPCAAM e o perfil inclinado ao desafio de regras, demandando a relativização quanto ao cumprimento das normas de proteção;*
- *A gravidade e reiteração do descumprimento da norma;*
- *Nos casos em que há solicitação pelos protegidos, deve ser avaliado o contexto atual da ameaça para que o desligamento ocorra de forma a minimizar os riscos ainda existentes.*

Procedimentos de desligamento

Para que seja efetivado o desligamento de um caso, alguns procedimentos deverão ser observados pelo Programa:

- *Discussão entre a equipe responsável pelo caso e aprovação pela Coordenação Local do procedi-*

mento de desligamento. Em casos federais ou de permuta, o desligamento deverá ser avaliado em conjunto com a Coordenação Nacional e, quando necessário, pelo Núcleo Técnico Federal;

- *Comunicado da decisão à Porta de Entrada e à autoridade competente, em caso de permuta, para que estejam presentes, um ou outro, no momento da assinatura do Termo de Desligamento, expondo as razões do desligamento, os encaminhamentos para o pós-desligamento e os bens que levam consigo, bem como os devolvidos (se houver) ao saírem do Programa;*
- *Quando o desligamento envolver adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, o juiz competente também deve ser informado, por meio da apresentação de relatório circunstanciado do caso.*
- *Periodicamente, os casos de desligamento serão encaminhados ao Conselho Gestor para conhecimento e referendo.*

16. ACOMPANHAMENTO PÓS-DESLIGAMENTO

Em situação de desligamento, os profissionais do PPCAAM deverão articular o acompanhamento do ex-protegido com as instituições na rede de proteção, preferencialmente, os Centros de Referências da Assistência Social – CRAS e CREAS, Conselho Tutelar, bem como outras instituições públicas e privadas integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, capazes de realizar o acompanhamento pós-desligamento.

III – Fluxograma de procedimentos

1 AVALIAÇÃO E INCLUSÃO

- **PRÉ-AVALIAÇÃO** - *Porta de entrada Conselho Tutelar, Ministério Público ou Poder Judiciário)*
- **AVALIAÇÃO** - *Equipe PPCAAM ou Núcleo Técnico Federal*
- **INCLUSÃO** - *com familiares ou sem familiares*
- **SITUAÇÕES EMERGENCIAIS** - *buscar retaguarda da Segurança Pública*
- **NÃO INCLUSÃO** - *retorno à Porta de Entrada*

2 PROTEÇÃO E INSERÇÃO SOCIAL

- *fases adaptação, inserção social e desligamento*
- *elaboração e implementação do PIA*
- *Acompanhamento e rede de retaguarda*
- *Casos de permuta? Encaminhar à Coordenação Nacional*

3 DESLIGAMENTO

- *Avaliação para o desligamento: razões e informe à Porta de Entrada e autoridade judiciária;*
- *Comunicação periódica ao Conselho Gestor*
- *Acompanhamento pós desligamento: realizado preferencialmente pelo CREAS*

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégias de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. *Serviço Social e Sociedade*. Cortez: São Paulo, nº 91, 2007.

VASCONCELOS, Eduardo M. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar - Epistemologia e metodologia operativa*. Petrópolis: Vozes, 2002.

Instrumentos Pedagógicos PPCAAM

Contextualização

O presente documento destina-se às equipes locais do PPCAAM na condução dos casos de proteção, visando possibilitar a reflexão mais aprofundada sobre o sujeito da proteção e auxiliá-lo na construção de novas alternativas e oportunidades para si. Desse modo, compreendendo a complexidade que envolve a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte e as possibilidades de ação face às peculiaridades existentes, pretende-se consolidar um método de intervenção. Objetiva-se, ainda, a partir das especificidades da trajetória do ameaçado e de sua subjetividade, agregar à ação de proteção uma perspectiva pedagógica que impulse o crescimento individual, o autoconhecimento e o fortalecimento dos vínculos e relações familiares.

A adoção de um instrumental pedagógico para apoiar a ação junto a adolescentes não é, no entanto, uma ideia inédita. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), documento publicado pela SDH/PR em 2006, consolidou um pacto envolvendo diversas áreas do Poder Executivo para o enfrentamento da violência contra adolescentes envolvidos em ato infracional e que sofrem uma série de violação de direitos quando em cumprimento de medidas socioeducativas.

O SINASE prevê, entre outras coisas, a construção de ferramentas pedagógicas que favoreçam “a elaboração de um projeto de vida, o seu pertencimento social e o respeito às diversidades (cultural, étnico-racial, de gênero e orientação sexual), possibilitando que assumam um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária” (CONANDA, 2006b, p. 52). Essa previsão tem como

ponto de partida o paradigma adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual afirma que o que “uma pessoa se torna ao longo da vida depende de duas coisas: as oportunidades que tem e as escolhas que fez. Além de ter oportunidades as pessoas precisam ser preparadas para fazer escolhas” (CONANDA, 2006b, p. 52).

Para se atingir esses objetivos foi adotada uma ferramenta metodológica denominada Plano Individual de Atendimento, um instrumental de acompanhamento da evolução do adolescente na conquista de metas, a partir de compromissos estabelecidos com os responsáveis pelo seu acompanhamento durante o cumprimento da medida e privilegiando, para tanto, os vínculos familiares, se houver.

A Coordenação Nacional do PPCAAM, inspirada nessas premissas, elaborou um material inicial, composto de um questionário psicossocial e um quadro de pactuações, que abrange diversas áreas da vida do adolescente, visando uniformizar o atendimento na forma de coleta e prestação de informações. Posteriormente, encaminhou às Coordenações Locais um documento mais amplo, inspirado na experiência do Sistema Socioeducativo do Paraná, que recebeu contribuições que foram agregadas à proposta final, pactuada no Encontro de Coordenadores, ocorrido em agosto de 2010 em Belém do Pará. Esse processo consolidou mais uma construção coletiva entre equipes locais e nacional, tendo em vista a sistematização e a consolidação dos procedimentos do Programa.

Desse modo, são apresentados dois instrumentos pedagógicos, adequados à realidade do Programa e complementares entre si: o Estudo de Caso e o Plano Individual do Adolescente (PIA). Eles sintetizam os avanços do Programa em todas as UFs acerca da

prática pedagógica junto aos usuários do PPCAAM, na perspectiva do comprometimento com os direitos humanos de crianças e adolescentes, conjugado à atuação intersetorial e articulada em rede com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos¹. Por um lado, visa o sucesso da ação protetiva a partir do maior conhecimento da trajetória dos sujeitos envolvidos; de outro, a construção, pelo protegido e seus familiares, de alternativas que minimizem as possibilidades de repetição de violações de seus direitos.

SUMÁRIO

1. Princípios Pedagógicos
2. Estudo de Caso
3. Plano Individual do Adolescente

Referências Bibliográficas

1. O documento do SINASE define o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) como o conjunto de “princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público em suas 03 esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos 03 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social” (CONANDA, 2006b, p. 22), que interagem em diversas áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Sistema de Justiça e Segurança Pública) com o objetivo de efetivar a implementação da Doutrina da Proteção Integral prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

1. Princípios pedagógicos

A ação do PPCAAM está voltada primordialmente para a preservação da vida do ameaçado de morte e a inserção social em local seguro, buscando, de forma prioritária, o ingresso em conjunto com seus familiares. A proteção é realizada por meio da articulação intersetorial com a rede de proteção social e de serviços existentes em cada localidade. A organização do atendimento pela equipe, nesse aspecto, deve estar pautada por alguns princípios que orientam a ação pedagógica, possibilitando aos protegidos uma experiência que contribua com seu desenvolvimento e emancipação enquanto cidadãos.

Esse trabalho deve ocorrer de forma qualificada, individualizada e efetiva, por meio de um planejamento de ações que considere os aspectos específicos de cada protegido, a diversidade e suas histórias de vida, que se constroem, muitas vezes, a partir de históricos de violência sexual, familiar, envolvimento com redes criminosas, abuso de álcool e outras drogas, trajetória de rua, entre outros. A suposta sensação de liberdade e ausência de limites, que via de regra compõe o percurso de vida desses sujeitos, vem acompanhada de uma dificuldade de se submeter, por exemplo, a normas de segurança, essencial a quem está na condição de protegido. Esse fator se acentua quando se trata de adolescentes, considerando que são indivíduos que possuem a tendência à transgressão de normas, uma atitude própria da fase de desenvolvimento em que se encontram.

Nesse sentido, o preparo e o comprometimento, além do respeito a alguns parâmetros que orientam e definem a ação pedagógica e protetiva, por parte dos profissionais do PPCAAM, bem como da rede de retaguarda local é fundamental. A ação deve buscar a construção de um vínculo diferenciado, que seja sensível e implicado quanto à subjetividade trazida pelo ameaçado ao longo de sua história de vida e o desafio de se auto-organizar e perspectivar possibi-

lidades de vida autônomas e saudáveis. Todavia, os instrumentais previstos nesse documento constituem espaços facilitadores para a reflexão, discussão e tomada de decisões, que devem ser realizadas de forma coletiva, garantindo o bom andamento da dinâmica de funcionamento do PPCAAM, no que tange à proteção e, também, na perspectivação de novas possibilidades de vida para os protegidos. Dessa forma, a ação pedagógica do PPCAAM será norteada pelos seguintes princípios:

- a) A criança e o adolescente ameaçados de morte são sujeitos que estão em situação de vulnerabilidade extrema, mas possuem direitos e potencialidades sobre os quais está baseada a ação protetiva desenvolvida;
- b) É de fundamental importância compreender o contexto socioeconômico, político e cultural do sujeito da proteção e as implicações trazidas pelas ações ou omissões do Estado para a realidade das famílias, crianças e adolescentes com as quais o PPCAAM atua;
- c) A família² tem sua importância reconhecida na Constituição Federal, Artigo 226, bem como no ECA e Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança. Ela é entendida como “um grupo de pessoas com laços de consangüinidade, de aliança, de afinidade, de afetividade ou de solidariedade, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas” (CONANDA, 2006a, p. 64) e possui um papel importante no processo de proteção, auxiliando a (re)organização e o fortalecimento das referências de vida do adolescente. Assim, seu compromisso na construção dos instrumentos pedagógicos deve ser constantemente estimulado;

2. O conceito de família nesse documento segue o disposto no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA, 2006a). O plano, aprovado em 2006, constitui um pacto de gestão que envolveu diversos órgãos governamentais, não governamentais e os Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e traz um conjunto de diretrizes destinadas a fortalecer o paradigma da proteção integral e a preservação dos vínculos familiares. As estratégias ali contidas reconhecem a centralidade do papel da família na vida de crianças e adolescentes e visam, fundamentalmente, prevenir a ruptura dos vínculos familiares, adotando o acolhimento institucional como última possibilidade e trabalhando, ainda, no sentido de qualificar esse atendimento.

- d) O relacionamento da equipe técnica com o protegido e seus familiares deve ser pautado pelo respeito às diferenças e à diversidade, equilíbrio e confiança capaz de sensibilizar, por meio de uma ação dialógica, acerca da necessidade de preservação de sua integridade física e emocional e de ressignificação de vida, valores e posturas, a partir da identificação das peculiaridades que conformam o sujeito sob proteção e do incentivo para cuidar de si e assumir a responsabilidade pelas escolhas feitas, buscando a elevação de sua autoestima;
- e) Os profissionais, em uma relação de horizontalidade, devem valer-se de um processo de acolhida, por meio da escuta sensível e flexível e da observação das dinâmicas presentes na vida intrafamiliar e no contexto das trajetórias e vivências;
- f) A política de proteção, na sua prática pedagógica, para efetivar-se de maneira mais contundente, deve estar articulada intersetorialmente, por meio da interação com o Sistema de Garantia de Direitos. Deve, ainda, envolver políticas públicas, instituições e serviços de atenção, retaguarda, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que devem se responsabilizar em conjunto com técnicos do PPCAAM e protegidos no cumprimento das metas estabelecidas no Plano;
- g) A ação intersetorial deve ser desenvolvida em um processo de ação-reflexão-ação, do qual podem e devem participar diversos atores da rede de proteção e de serviços, mediante a clareza quanto aos objetivos do PPCAAM, papéis que desempenham, importância da participação e a ética nos procedimentos;
- h) Os profissionais envolvidos, durante o processo de coleta de informações, devem respeitar o direito do adolescente de silenciar sobre determinados assuntos, evitando revisitar o contexto da ameaça contra sua vontade, em especial, quando se trata de ameaçado que figura como vítima ou parte em processo judicial, a fim de não submetê-lo a uma nova vitimização;
- i) A ação de proteção ao risco de morte não deverá constituir obstáculo ao processo responsabilizatório de adolescentes que porventura se encontrem em cumprimento de medida socioeducativa, observado o exposto no Decreto que institui o PPCAAM, no Guia de Procedimentos e também neste documento, em particular no que diz respeito à articulação com o SGD;
- j) A permanência no PPCAAM respeita os princípios da brevidade e da excepcionalidade da medida de proteção, uma vez que a condição de protegido impõe restrições de direitos e o respeito a regras que garantam o sigilo do novo local de moradia e a reinserção social segura. Sendo assim, a ação protetiva deve evitar ao máximo a violação de outros direitos humanos e sociais dos protegidos;
- k) O Estudo de Caso e o PIA não são instrumentos estáticos, mas devem acompanhar a dinâmica da proteção e o avanço dos envolvidos quanto ao cumprimento de metas e a capacidade de estabelecer pactos paulatinamente. Nesse sentido, avaliações sistemáticas, feitas tanto pelos técnicos, quanto pelo próprio adolescente, dos resultados obtidos em termos positivos e negativos realimentam e enriquecem a política de proteção.

2. Estudo de Caso (EC)

2.1. DEFINIÇÃO E OBJETIVOS

O Estudo de Caso é um meio de análise qualitativa utilizado em diversos campos do conhecimento. Do ponto de vista de crianças e adolescentes, ele é adotado tanto pelo sistema socioeducativo, quanto pelo Poder Judiciário, que conta com técnicos nas varas especializadas, responsáveis por elaborar pareceres que subsidiem a análise do juiz nos processos.

O Estudo de Caso organiza os dados referentes ao sujeito, preservando seu caráter unitário e buscando a convergência de informações, vivências e trocas de experiências. Assim, o vínculo estabelecido com

o profissional envolvido no estudo possui um papel importante para uma compreensão mais clara do mundo subjetivo e objetivo do sujeito da proteção, suas necessidades e potencialidades.

As informações têm origem em diversas fontes, sendo coletadas junto à Porta de Entrada, à rede de proteção anterior, à escola, familiares e pessoas de referência, além de uma entrevista individual com o protegido, tendo em vista a elaboração de seu perfil psicossocial. Também, por meio da observação participante³ do protegido e da sua dinâmica familiar durante o acompanhamento do caso, é possível chegar ao entendimento da sua trajetória e proceder à análise da situação atual. O conhecimento e a experiência adquiridos nesse processo são extremamente úteis na tomada de decisão frente às necessidades de proteção e outras situações.

O Estudo de Caso constitui, portanto, um método de investigação bastante efetivo, mas que implica um grande envolvimento do profissional. O processo de discussão entre os profissionais e os usuários durante a elaboração do Estudo de Caso auxilia a compreensão de suas dificuldades e possibilidades pessoais, as limitações institucionais do Programa e da ação protetiva, bem como as restrições de direitos a que estarão submetidos, para que a proteção se opere da forma mais segura possível.

Assim, ao realizar o estudo de caso, a equipe local, por meio da ação interdisciplinar, tem meios para estruturar as ações de proteção e de inserção social, compondo uma visão integral e integrada do sujeito, indicando o ponto de partida e possibilitando o desenho de um ponto de chegada, preparando, dessa maneira, o Plano Individual do Adolescente (PIA).

Cabe observar que o momento do Estudo de Caso não é estático, posto que se trata de sujeito em fase peculiar de desenvolvimento, em processo de formação da sua personalidade e de afirmação de preferências, conjugado com o fato de que o conhecimento adquirido também vai moldando os indivíduos, con-

forme as oportunidades que lhes vão sendo apresentadas. Assim, ele pode e deve ser revisto à medida que as condições forem sendo modificadas ou caso uma mudança de rumos seja necessária.

O Estudo de Caso deve ser realizado, portanto, pelo técnico de referência, além de discutido por toda a equipe nas reuniões gerais, sendo possível a intervenção de outro profissional do Programa para uma atuação mais específica se assim o caso demandar. As informações obtidas são, por sua natureza, de foro íntimo e pelas exigências que o trabalho de proteção impõe, confidenciais. O Termo de Compromisso assinado pelos envolvidos no momento da inclusão garante o sigilo das informações referentes aos protegidos, sem prejuízo do compromisso que toda a equipe tem com o trabalho⁴, pautado pelo estabelecimento de vínculos de confiança com aqueles, em conformidade com os princípios expressos no item 1 do presente documento.

2.2. METODOLOGIA

O Estudo de Caso se inicia com a elaboração do perfil psicossocial do adolescente, incluindo sua composição familiar, visando conhecer melhor o contexto em que está inserido, sua trajetória até chegar ao Programa e os aspectos que merecerão maior atenção dos profissionais envolvidos. Além disso, outras informações mais subjetivas devem fazer parte do estudo, tais como: características pessoais, aptidões, sentimentos, relações interpessoais. Tais informações evitam, por um lado, a abordagem fragmentada do caso, que reduz a dimensão das esferas constituintes da vida da criança e do adolescente; por outro, a ampliação do espectro, evitando buscar informações que não sejam relevantes para a condução do processo de proteção.

O Estudo de Caso deverá abranger, pelo menos, os seguintes aspectos (não sendo excluída a possibilidade de inclusão de outros, diante das especificidades do caso):

³ Processo pelo qual se mantém a presença do observador em uma situação social com a finalidade de realizar uma investigação científica. O observador está em relação face-a-face com os observados e, ao participar da vida deles em seu cotidiano natural, colhe os dados. Assim, o observador é parte do contexto sob observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado por esse contexto (MINAYO, 1996, p. 89).

⁴ Os profissionais selecionados para trabalhar no PPCAAM assinam, no momento de sua contratação, um Termo de Compromisso, que assegura o sigilo das informações obtidas no âmbito da ação protetiva, inclusive após o seu desligamento do Programa.

- *Perfil psicossocial e composição familiar;*
- *Trajatória de vida;*
- *Relações interpessoais (familiares, afetivas, de amizade, comunitária);*
- *Caracterização da ameaça e do ameaçador;*
- *Situação jurídica;*
- *Interesses pessoais (áreas do conhecimento, profissionalização, esporte, cultura, lazer etc.);*
- *Percepção sobre as experiências vividas (positivas e negativas, incluindo o processo de proteção); estratégias de superação, forma de lidar com as dificuldades etc.*

A análise desses elementos, dentro de um processo dialógico e horizontal que permeia a ação de todos os envolvidos, permitirá traçar um caminho que oriente tanto o direcionamento da intervenção protetiva, quanto da elaboração do PIA, contando sempre com a participação ativa do protegido. Dessa forma, no momento de elaboração do Plano, já será possível visualizar algumas propostas dentro daquilo que motiva mais o protegido.

No que se refere às crianças, deverá ser desenvolvido, da mesma maneira, um Estudo de Caso, que poderá contar com informações adicionais fornecidas pelos familiares e ainda pela rede de proteção social, caso a criança já tenha histórico de acolhimento institucional.

2.2.1. Momentos de realização

O estudo de caso é um instrumento que acompanha o protegido ao longo do seu percurso no PPCAAM, devendo ser realizado, fundamentalmente, em alguns momentos específicos e retomado a qualquer tempo da proteção.

2.2.2. Na inclusão

Durante o processo de avaliação para ingresso no Programa, começam a ser reunidas as primeiras informações sobre o protegido e o caso, obtidas com a Porta de Entrada e na entrevista de avaliação, constituindo um estudo preliminar que auxilia nas decisões sobre como encaminhar a integração do protegido e de seus familiares ao novo local. Na entrevista ini-

cial, são levantadas as informações possíveis sobre o caso estudado, principalmente, no que se refere às circunstâncias relacionadas à ameaça de morte, às condições socioeconômicas, familiares, de escolarização e de possibilidades de inserção social, bem como dados processuais, se for o caso.

Muitas vezes, pode ser difícil obter determinadas informações que serão importantes para a proteção e a elaboração do PIA, considerando a fragilidade dos ameaçados diante do risco iminente de morte no momento da avaliação. Assim, não é necessário exaurir, nessa etapa, o leque de informações, pois os temas poderão ser retomados dentro do próprio estudo de caso em momento posterior à proteção.

Cabe ressaltar que, em alguns casos, a metodologia poderá ser substituída por simples avaliação de informações para fins de encaminhamentos urgentes, sendo o estudo efetivamente elaborado durante a proteção.

2.2.3. Durante a proteção

Quando os usuários encontram-se estabelecidos no local de proteção, tendo aprofundado as relações com os técnicos de referência e estabelecido os primeiros contatos com a rede de proteção social e de serviços (e eventualmente inseridos em alguns deles), bem como com a comunidade local, é possível visualizar novos aspectos da sua subjetividade e os possíveis caminhos que podem ser adotados.

Assim, passa a ser possível a reflexão mais aprofundada entre usuários e equipe técnica, visto o distanciamento do contexto imediato da ameaça de morte, o estabelecimento de uma nova dinâmica de vida, a relação com as regras de proteção e com o processo de reinserção social. Nesse momento, devem ser levantados todos os aspectos já citados, bem como outros que o técnico de referência julgar pertinente, na perspectiva de iniciar a construção do Plano Individual do Adolescente (PIA).

2.3. RESPONSÁVEIS PELO ESTUDO DE CASO

A composição da equipe de Estudo de Caso segue o mesmo procedimento do acompanhamento da proteção, ou seja, a definição de um técnico de referência – advogado, psicólogo ou assistente social – com o qual os usuários estabelecem o vínculo

maior de confiança. Esse técnico, preferencialmente, deve estar junto ao protegido desde o momento da entrevista de avaliação (cf. item 7 do Guia de Procedimentos), realizando os encaminhamentos necessários à inclusão social segura, por meio de visitas familiares, incursões com os protegidos na nova comunidade, contato e articulação com a rede de proteção social e de serviços disponíveis. Além disso, o protegido será acompanhado pelo educador social da equipe, que trabalhará na mesma sintonia e auxiliará na elaboração do estudo, bem como dos relatórios de acompanhamento.

O profissional de referência, em sua atuação, deve buscar estabelecer vínculos de afinidade e empatia com o protegido, procurando, a todo tempo, o sujeito da proteção. Essa relação deve ter como premissa a transparência no tratamento das questões e demandas postas, expondo as atribuições e esferas de atuação do Programa e até onde esse pode ir, estabelecendo limites junto ao protegido e à família e evitando elevar as expectativas em relação à ação de proteção.

3. Plano Individual do Adolescente (PIA)

3.1. DEFINIÇÃO E OBJETIVOS

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 cons-

tituiu 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.

3.2. METODOLOGIA

Desde o ingresso do adolescente no PPCAAM, já se inicia um trabalho da equipe em direção ao PIA, por meio de uma sensibilização inicial, de modo que ele perceba o contexto da ameaça de morte e a oportunidade de inclusão no Programa como um tempo para (re)pensar sua vida e sobre que rumo dar a ela, favorecendo o processo de resiliência⁵ e o exercício de reflexão das experiências vividas, o que poderá contribuir para o próprio amadurecimento do sujeito.

Considerando que um histórico de violações de direitos e também de rupturas sociais e familiares precede a condição de ameaçado e perfaz um contexto de privações contínuas de direitos, o PPCAAM, ao trabalhar a proteção dentro de moldes de inserção social e de construção de alternativas em conjunto com o protegido, pode contribuir para minimizar esse quadro. O estímulo à responsabilidade pelas suas escolhas, o respeito às diferenças e o foco na autoestima, na autonomia e no protagonismo, fazem da ação educativa uma aposta no adolescente e no seu potencial a ser desenvolvido.

Além disso, as condições inerentes ao programa de proteção – entre elas as restrições de direitos (como o de retornar ao local de ameaça ou se expor na internet e em outros meios de comunicação), anuência a regras e compromissos quanto ao sigilo do local de proteção e sua condição de protegido – podem e devem ser utilizadas de forma a favorecer a realização do Plano. A equipe técnica deve trabalhar o PIA como uma oportunidade positiva e emancipadora do sujeito enquanto perdura a necessidade da proteção. É um momento de reflexão e reestrutura-

⁵ Cyrulnik (2004) define a resiliência como “um processo, de um conjunto de fenômenos harmonizados em que o sujeito se esgueira para dentro de um contexto afetivo, social e cultural. A resiliência é a arte de navegar nas torrentes. Um trauma empurrou o sujeito na direção que ele gostaria de não tomar. Mas uma vez que caiu numa correnteza que o faz rolar e o carrega para uma cascata de ferimentos, o resiliente deve apelar aos recursos internos impregnados em sua memória, deve brigar para não se deixar arrastar pela inclinação natural dos traumatismos que o fazem navegar aos trambolhões, de golpe em golpe, até o momento em que uma mão estendida lhe ofereça um recurso externo, uma relação afetiva, uma instituição social ou cultural que lhe permita a superação”. (p. 207)

ção de alguns aspectos de sua vida, tendo em vista novas metas a serem desenvolvidas.

Quando se trata de casos em que o protegido é um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida ou prestação de serviços à comunidade (a situação de cumprimento de medidas de meio fechado ou semi-aberto impossibilitam a inclusão/permanência do adolescente no PPCAAM) é importante observar que não deve haver cisão entre os aspectos disciplinares e pedagógicos. Isso visa assegurar o caráter educativo da responsabilização por atos infracionais, fomentando características como o autocontrole e o desejo de superação da dificuldade enfrentada.

Desse modo, é aconselhável que o Plano seja elaborado em conjunto com o equipamento designado para o acompanhamento da medida socioeducativa e o mesmo seja enviado ao Poder Judiciário, para que o juiz tome ciência do que está sendo desenvolvido, tomando o PIA como parte da execução da medida aplicada.

Adolescentes inseridos no PPCAAM sem seus familiares e que estejam em instituições de acolhimento também deverão ter seu PIA elaborado em conjunto com os profissionais responsáveis pelo atendimento. É preciso atentar para o fato de que as regras de proteção nem sempre serão equivalentes às regras vigentes nos abrigos e é necessária a sensibilização de todas as partes, evitando a estigmatização do protegido dentro das instituições. O trabalho deve ser conduzido na perspectiva da parceria, avaliando as prioridades para garantir a segurança e o convívio com os demais adolescentes, evitando a transferência de responsabilidade apenas para o PPCAAM e/ou a sobreposição de algumas regras sobre as outras. Não obstante, a retomada dos vínculos familiares é um aspecto que deve permear a elaboração do Plano, e a equipe deve estimular a manutenção ou a reconstrução desses vínculos dentro dos limites da ação de proteção, considerando, por exemplo, os casos em que o ameaçador é um de seus próprios familiares.

É importante observar também que nem todos os casos de proteção ensejarão a elaboração do PIA. Em alguns deles, o Estudo de Caso já permite vislumbrar os encaminhamentos necessários na rede de proteção e, em poucos meses, ocorre-

rá o desligamento do Programa. Em outros casos, no entanto, as condições individuais do protegido ensejarão maior aprofundamento na análise e na escolha dos caminhos, trabalhando as dimensões expostas acima.

Nesse sentido, a construção do PIA supõe um vínculo mais fortalecido entre o protegido e a equipe técnica, além da prévia realização de encaminhamentos e do estabelecimento de uma dinâmica com o local de inserção social. O tempo para isso ocorrer pode, todavia, variar em cada caso em função da dinâmica de proteção e da necessidade de garantir as condições de segurança. Exemplos que podem dificultar a construção do PIA são: a necessidade constante de mudança de pouso, a repercussão pública do caso, o caráter persecutório da ameaça, a não adaptação ao local de proteção etc.

Assim, além de ser necessário tempo para conhecer o adolescente, é preciso também que ele tenha minimamente se organizado dentro do local de proteção, apresentando alguma estabilidade para cumprimento dos pactos e vislumbrar, ainda que de uma maneira inicial, algumas perspectivas para sua vida. Mesmo que o PIA de um adolescente ameaçado de morte seja difícil de ser executado, ele deve ser iniciado, entendendo-se que todos os momentos e espaços são oportunos para o desenvolvimento do protegido e o alcance de suas metas. A lógica adotada é a dos “pequenos e sucessivos sucessos”.

É comum que os protegidos, por si ou por meio de seus familiares ou responsáveis, queiram realizar o PIA, mas alguns podem não manifestar esse desejo ou mesmo serem contrários à sua elaboração. Nesse caso, o PIA não é construído e a equipe do PPCAAM deve avaliar como está sendo a dinâmica da ação protetiva, a adesão às regras de segurança do programa e os encaminhamentos realizados dentro da rede de proteção e de serviços para propor alternativas aos usuários.

3.3. A CONSTRUÇÃO DO PLANO

A partir das sínteses obtidas com o Estudo de Caso, o técnico de referência dará início, com o protegido, à construção do Plano. O adolescente deve ser estimulado a se manifestar em relação a seus interesses, seus talentos, desejos e objetivos, a partir do momento em

que vão sendo desenhadas propostas e alternativas para a construção de novas possibilidades de vida.

Via de regra, é desejável que os familiares incluídos participem do processo, estimulando, se necessário, novas relações dentro da família, as quais podem e devem ser objeto de pactuação no Plano. É importante observar que a relação do protegido com seus familiares, embora central no processo de resiliência, é um grande desafio na perspectiva da proteção: a família, apesar de consciente da necessidade de acompanhar o sujeito ameaçado pode, em certos casos, cobrar atitudes coerentes desse, responsabilizando-o, de certa forma, pela situação em que colocou a todos. Assim, a equipe deve agir no sentido de sensibilizar os familiares do protegido para que assumam também a postura de ajuda e acolhimento, respeitando, no entanto, os limites apresentados e considerando que, para assegurar o direito à convivência familiar do protegido, seus familiares podem sofrer algum tipo de restrição em seus direitos.

Isso implica dizer ainda que existe a hipótese de as relações intrafamiliares se constituírem em óbice à implementação do PIA, seja em virtude do exposto acima, seja em função da existência de conflitos demasiadamente profundos. Nesse caso, a construção pode começar envolvendo apenas o adolescente (e eventualmente algum familiar que ele deseje incluir), para posteriormente estender-se.

A construção do PIA, em qualquer caso, pode levar mais de um encontro, mas recomenda-se que não se estenda demais para não perder de vista que o objetivo é favorecer o processo de mudanças, não apenas refletir sobre elas. Ao final do processo, o técnico responsável pela elaboração deverá apresentar uma síntese da proposta, delimitando os aspectos abordados e os compromissos assumidos, pessoas e entidades envolvidas e estabelecendo, preferencialmente, alguns prazos para o cumprimento das metas.

É importante ressaltar que a pactuação das metas deverá contemplar objetivos de curto e médio prazo, tendo em vista a condição de desenvolvimento do sujeito da proteção, os objetivos da ação do PPCAAM e a natureza de brevidade da medida de proteção. O PIA, portanto, deve ser um pacto passível de ser cumprido enquanto perdurar a necessidade de proteção.

3.3.1. Aspectos a serem abordados

Além do vínculo de confiança a ser estabelecido pelo técnico de referência com o protegido, é necessário que a ação estimule o compromisso do protegido com sua integridade física como premissa para a construção de novas possibilidades. Esse projeto deve abranger questões, tais como: o incentivo ao protagonismo juvenil, a relação com o mundo do trabalho e da vida em sociedade, além de questões como educação, saúde e fortalecimento dos vínculos familiares.

Cada adolescente, no entanto, possui uma maneira diferente de se expressar e objetivos de vida diversos, do que decorre o fato de que todo PIA possuirá um núcleo comum de atividades básicas para todos os adolescentes (como escolarização, por exemplo) e atividades comunitárias ou especializadas que se agregam de maneira específica para cada caso. Elencar os aspectos a serem pactuados impõe, portanto, a compreensão do momento vivido por cada adolescente protegido pelo Programa.

Isso implica dizer que a atuação do técnico de referência deve acontecer no sentido de favorecer a autorreflexão a partir daquilo que o motiva e que, dentro das suas condições pessoais, é passível de ser planejado e cumprido, pois

“se cobrarmos algo que o educando não pode oferecer, isso, certamente, será ruim pra ele e frustrante também para o educador, pois exercerá uma influência negativa no relacionamento estabelecido entre ambos. A boa exigência é a que, a cada momento, exige alguma coisa que o educando se sinta capaz de realizar. A boa exigência é a possível de ser atendida”. (SDH/PR, 2006a, p. 64)

Além disso, o PIA deve levar em conta o fato de que, muitas vezes, é difícil tratar diretamente dos danos sofridos; por isso, a abordagem pode se dar potencializando as boas experiências vividas no passado e relativizando as que têm um aspecto negativo para o adolescente.

“Ao relacionar-se com o passado e o futuro, o resiliente tem uma forma própria de operar a relação dessas dimensões com o momento presente, que lhe

permite atuar no modelo do desafio e, não, como ocorre com muitas pessoas, no modelo do dano”. (SDH/PR, 2006b, p. 78, grifos do autor)

Baseado no exposto acima, a elaboração do PIA deve contar com a participação ativa do adolescente, que deve refletir acerca de alguns aspectos sem prejuízo de outros trazidos por ele, pelos familiares e pelo técnico:

- *As relações interpessoais (familiares, afetivas, de amizade, sociais e comunitárias) estabelecidas até o momento;*
- *Suas áreas de interesse;*
- *Qual a expectativa de futuro e as circunstâncias que deseja modificar;*
- *As habilidades que deseja desenvolver;*
- *Os conhecimentos que possui e os que deseja adquirir.*

3.3.2. Áreas comuns para pactuação

No Plano, deverão ser descritas, por área, as metas a serem pactuadas entre adolescente, familiares, técnico de referência e de rede de retaguarda, detalhando a situação atual e indicando objetivos a serem atingidos e situações a serem modificadas, preferencialmente, estabelecendo um prazo para o seu cumprimento:

- *Documentação⁶;*
- *Escolarização;*
- *Profissionalização;*
- *Saúde física e mental;*
- *Lazer, cultura e esporte;*
- *Vínculos familiares;*
- *Relacionamento interpessoal.*

Construído o Plano, caberá ao técnico de referência buscar, na rede de proteção social, os parceiros que são responsáveis por auxiliar o adolescente na concretiza-

ção do PIA para pactuação acerca das responsabilidades conjuntas no cumprimento das metas estabelecidas, sensibilizando os atores para a especificidade e a complexidade do tema e organizando-os no mesmo espírito de ajuda e acolhida desse sujeito. Com isso, tem-se um pacto entre protegido, técnico e parceiros da rede, o qual deve ser assinado por todos como demonstração da força e da importância dos compromissos assumidos.

3.4. SEGURANÇA NO USO DA INTERNET

O uso da internet é muito difundido entre adolescentes⁷, que acessam o mundo virtual na casa de amigos, em lan houses, escolas e outros espaços. No âmbito da proteção, entretanto, é necessário considerar alguns aspectos referentes à manutenção do sigilo do local de proteção, da condição de protegido e da integridade física desse, cuidando, no entanto, para não desrespeitar seu direito de privacidade.

Tendo em vista que o PIA é um momento para a reflexão do adolescente e visualização de novas alternativas para seu futuro, a utilização responsável da internet pode e deve ser objeto de pactuação no âmbito das relações interpessoais. O objetivo é contribuir para o sucesso da ação de proteção, a partir do estímulo à adoção de novas posturas durante e após o seu término, evitando que o protegido venha a se colocar em situações de risco novamente.

A equipe técnica local deve, desde o início da ação de proteção e estabelecimento dos primeiros vínculos de confiança, trabalhar no sentido de sensibilizar o adolescente quanto ao uso consciente da internet para que ele não coloque em risco a sua segurança, nem a dos técnicos que o acompanham. Assim, adoção de formas de navegação segura deve fazer parte das regras de proteção, entre elas:

- *Uso das redes sociais (Orkut, Facebook, Twitter etc.) deve ser feito de forma a ocultar campos que possam colocar em risco a identificação do local de proteção, tais como: endereço, apelidos de fácil identificação, nome completo, comunidades virtuais etc.;*

⁶ No caso de ser adolescente de 16 ou 17 anos, deve ser ofertada a ele a possibilidade de solicitar o título de eleitor.

⁷ Segundo dados da SaferNet, organização da sociedade civil voltada ao combate da pornografia infantil na internet brasileira, cerca de 14 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 12 anos possuem acesso à internet no país.

- *O técnico deve orientar o adolescente quanto às configurações de privacidade das contas, entre elas a de compartilhar informações pessoais apenas com amigos, desabilitar a gravação de conversas nos bate-papos instantâneos etc.;*
- *Sensibilização dos familiares sobre o uso da internet para que auxiliem o trabalho da equipe;*
- *Em relação ao uso de fotos, a orientação geral é que não sejam publicadas fotos nos perfis, principalmente nos casos mais graves, pois pode acarretar na necessidade de remover o protegido do local de proteção. De qualquer modo, as imagens escolhidas não devem, em hipótese alguma, dar indícios do local de proteção;*
- *Quando o adolescente não está inserido em nenhuma rede social, mas deseja fazê-lo, a equipe deve participar da criação do perfil sem invadir a privacidade do adolescente;*
- *Caso o adolescente já possua perfil em alguma rede social, o técnico de referência deve sensibilizá-lo para efetuar modificações de acordo com as regras de proteção, tendo em vista sua segurança. A equipe deve analisar os perfis existentes, avaliando a possibilidade de o ameaçador continuar monitorando o perfil.*

3.5. IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Elaborado o PIA e estabelecido o compromisso mútuo e as responsabilidades pela implementação, adolescente, familiares, técnicos e parceiros da rede darão início à busca pela concretização do Plano. A exigência no cumprimento das metas estipuladas deve ocorrer dentro dos limites cabíveis e possíveis a cada instante, considerando ainda que o PIA não é uma formulação estática no tempo, mas varia e se adapta de acordo com as dinâmicas de vida que vão sendo estabelecidas e alteradas.

Nesse percurso, é esperado que surjam conflitos e até quebra de pactos anteriormente estabelecidos. Ao invés de serem vistos apenas como uma transgressão e assumirem um caráter de repreensão e/ou punição, podem ser aproveitados como uma oportunidade educativa de superação, a partir

de um diálogo franco entre todos os envolvidos.

Em todas as etapas do PIA, deve ser dada, ao adolescente, a oportunidade de opinar sobre os aspectos que considera mais relevantes (inclusive a prioridade de cada tema na implementação). Entende-se que, dessa forma, o compromisso e a responsabilidade com a realização do Plano ganharão relevância no seu cotidiano, aumentando as chances de sucesso, estimulando sua autodeterminação e a capacidade de tomar as próprias decisões e arcar com as consequências.

O desenvolvimento do PIA requer do técnico de referência a atenção a alguns aspectos que permitam o acompanhamento e a avaliação dos avanços e necessidades de repactuações:

- *Observar e documentar os avanços e dificuldades, sucessos e insucessos apresentados pelo adolescente, face ao previsto no PIA;*
- *Estimular, facilitar e apoiar o protegido em suas atividades;*
- *Acompanhar o cumprimento das pactuações realizadas pela rede;*
- *Indicar e fomentar ações voltadas ao aprimoramento do atendimento prestado pelos parceiros;*
- *Facilitar e incentivar a comunicação entre as partes envolvidas.*

É importante observar que o processo de acompanhamento e avaliação deve ser permanente e não ocorrer somente no desligamento, servindo como um guia para repensar tanto a prática institucional, como do profissional de referência nas suas intervenções. Nesse sentido, são indispensáveis os processos de escuta e de observação permanentes.

O adolescente, por fim, deverá responder a uma avaliação do Plano e da ação de proteção em si, na perspectiva de exercer seu protagonismo na ação e validar o trabalho realizado tanto pela equipe técnica, quanto pela rede de proteção e apontar eventuais necessidades de reformulações no instrumental utilizado. A avaliação deve ser conduzida pelo técnico de referência, considerando os seguintes itens:

- *Presença do técnico de referência (esclarecimento quanto às regras de proteção, oferta de possibilidades de inserção social, condução do Estudo de Caso e do PIA etc.);*
- *Participação na construção do PIA;*
- *Cumprimento das pactuações (equipe, adolescente e parceiros).*

Além disso, o adolescente deve proceder também a sua autoavaliação, com o objetivo de refletir acerca do cumprimento das regras de proteção, o comprometimento com o processo de inserção social, o cumprimento das metas estabelecidas para o PIA e do significado desse processo para si mesmo.

Uma vez atingidas as metas propostas no PIA pelo adolescente, a expectativa é que o processo de inserção social, no âmbito da proteção, tenha sido concluído, estando dadas as condições para o desligamento. Essa avaliação, no entanto, deverá levar em conta também o contexto da ameaça e as condições de o adolescente seguir com sua vida de forma segura na nova localidade. Assim, enquanto perdurar a necessidade de proteção, poderão ser feitas alterações e repactuações no PIA. Isso pode ocorrer caso, após avaliação conjunta entre protegido, responsáveis e equipe, opte-se pela necessidade de redefinição ou introdução de novas metas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONANDA. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006a.

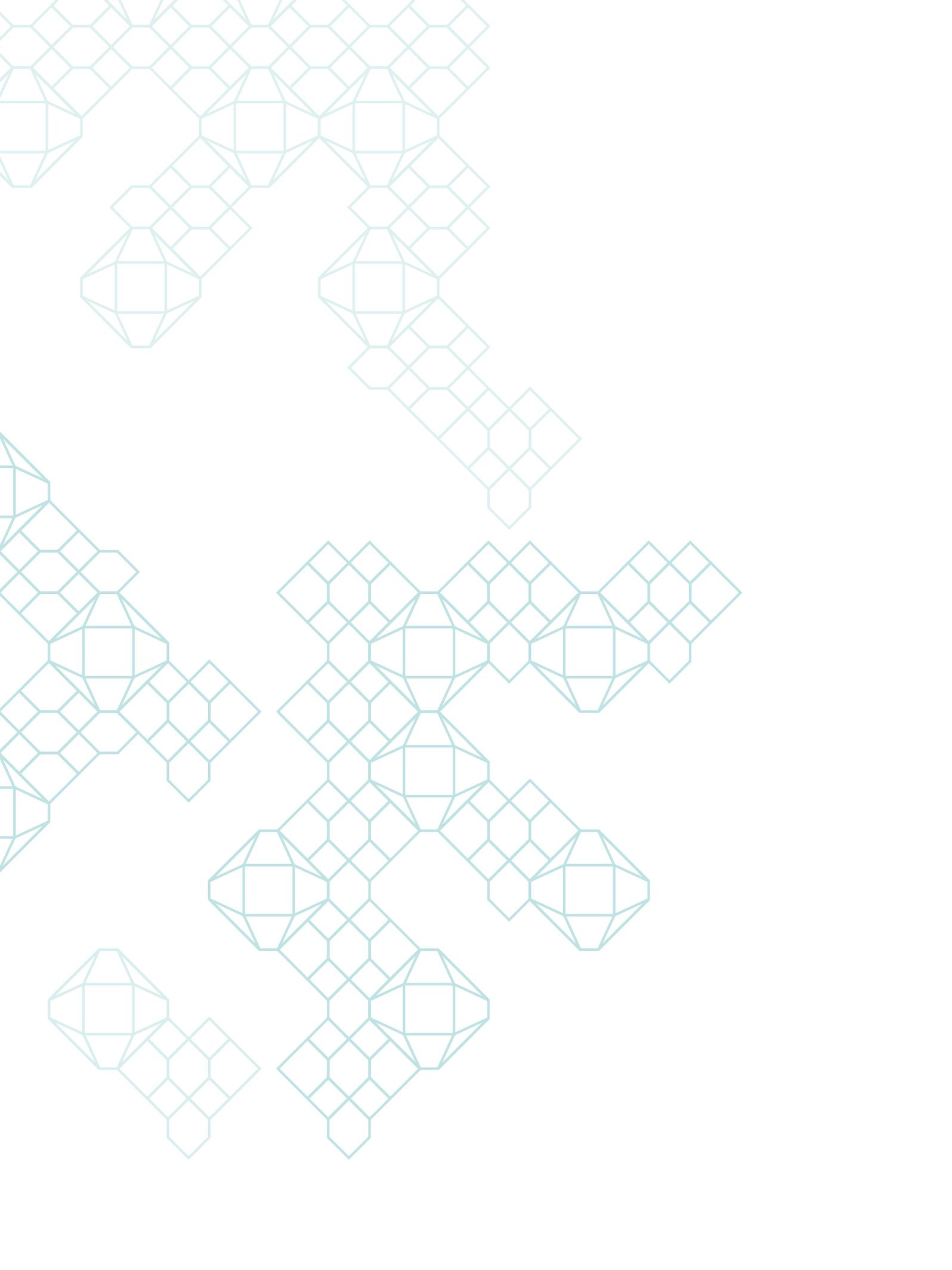
CONANDA. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2006b.

CYRULNIK, Boris. Os patinhos feios. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SDH/PR. As bases éticas da ação socioeducativa – referenciais normativos e princípios norteadores. Brasília, 2006a.

SDH/PR. Socioeducação: estrutura e funcionamento da Comunidade Educativa. Brasília: 2006b.



DVD

Na contracapa, você encontrará encartado um DVD, que contém, além da versão eletrônica do livro, os seguintes materiais:

- o **Documentário:** *documentário audiovisual do PPCAAM, contando a trajetória e o funcionamento do Programa através de entrevistas com gestores, pesquisadores, técnicos e ex-protegidos. O filme pode ser assistido tanto no computador, como na TV (quando o disco é inserido num aparelho comum de DVD, o filme é executado automaticamente).*
- o **Documentos PPCAAM:** *apresenta o Guia de Procedimentos PPCAAM, os Instrumentos Pedagógicos PPCAAM e os Termos e Formulários utilizados pelas equipes PPCAAM no dia-a-dia da proteção em versão .pdf e .doc, para download no computador e utilização pelos técnicos locais e rede de parceiros.*
- o **Acessibilidade:** *versões do livro específicas e acessíveis para cegos e deficientes visuais de baixa visão.*

Este livro foi impresso
em chamois fine dunas 80 g/m²
CAPA: 6/1 cores (policromia + pantone)
MIOLO: 2 cores - pantone
FAMÍLIA TIPOGRÁFICA: FF Milo
TIRAGEM: 3000 exemplares