

A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM) NO ESTADO DE MINAS GERAIS

THE PROTECTION OF DEATH-THREATENED CHILDREN AND YOUNG PEOPLE PROGRAM (PPCAAM) IN THE STATE OF MINAS GERAIS

LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES AMENAZADOS DE MUERTE (PPCAAM) EN EL ESTADO DE MINAS GERAIS

Isabela de Siqueira Barbosa*
Sergio Nojiri**

* Advogada pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Trainee de Gestão Pública pela Vetor Brasil na Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Maranhão (SES-MA), São Luis (MA), Brasil.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002) e Livre-Docência em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Teoria Geral do Direito no Curso de Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Professor do Curso de Pós-graduação (Mestrado) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP), São Paulo (SP), Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 1 A violência letal infanto-juvenil nos dados; 1.1 Panorama nacional; 1.2 Contexto mineiro; 2 Metodologia; 3 O PPCAAM Minas Gerais; 3.1 Funcionamento do Programa; 3.2 Portas de Entrada; 3.3 Local da Ameaça; 3.4 Procedimentos; 3.4.1 Solicitações; 3.4.2 Não inclusão; 3.4.3 Inclusão; 3.5 Perfil dos protegidos; 3.6 Tempo de permanência; 3.7 Modalidades de proteção; 3.8 Desligamento e pós-desligamento; 4 Dimensões de Atuação do Programa; 4.1 Importância do Programa; 4.2 Impactos produzidos; 4.3 Desafios da atuação; 4.4 Planos de ação; 5 Conclusão; Referências.*

RESUMO: Tendo em vista os índices de homicídios de jovens no Brasil, com foco aos dados do território mineiro, bem como a identificação do perfil das vítimas, o objetivo desta pesquisa é responder como funciona a estrutura do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do Estado de Minas Gerais. A pesquisa também objetiva delinear quais são suas atividades e sua importância, além de buscar identificar os impactos gerados, os desafios de ação e os planos de ação para enfrentá-los. A metodologia aplicada foi a de estudo de caso, cuja natureza é qualitativa e não generalizável. Conclui-se sobre a relevância do Programa e a necessidade de ampliar a articulação de políticas públicas de enfrentamento estratégico à letalidade infanto-juvenil no Brasil, para que crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à vida; Homicídios de adolescentes; Programa de proteção; Violência letal infanto-juvenil.

ABSTRACT: Current research deals with the structure of the Program for the Protection of Death-Threatened Children and Young People in the state of Minas Gerais (PPCAAM), Brazil, and the profile of the victims. Research also delineates which are the program's activities and its importance and identifies the impact it causes, challenges and plans to face the issues involved. Current paper is a case study analyzed qualitatively and particularly. The Program and the need to broaden the articulation of public policies as a strategy against infant-juvenile lethality in Brazil are confirmed so that children and adolescents may have their rights guaranteed.

Autor correspondente:

Sergio Nojiri

E-mail: nojiri@usp.br

KEY WORDS: Right to live; Murder of young people; Protection program; Lethal violence against children and adolescents.

RESUMEN: Teniendo en cuenta los índices de homicidios de jóvenes en Brasil, con enfoque a los datos del territorio minero, así como la identificación del perfil de las víctimas, el objetivo de esta investigación es contestar cómo funciona la estructura del Programa de Protección a Niños y Adolescentes Amenazados de Muerte (PPCAAM) del Estado de Minas Gerais. La investigación también tiene por objetivo delinear cuáles son sus actividades y su importancia, además de buscar identificar los impactos generados, los desafíos de acción y los planes de acción para enfrentarlos. La metodología aplicada fue la de estudio de caso, cuya naturaleza es cualitativa y no generalizable. Se concluye sobre la relevancia del Programa y la necesidad de ampliar la articulación de políticas públicas de enfrentamiento estratégico a la letalidad infanto-juvenil en Brasil, para que niños y adolescentes tengan sus derechos garantidos.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la vida; Homicidios de adolescentes; Programa de protección; Violencia letal infanto-juvenil.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a violação dos direitos de crianças e adolescentes é uma realidade cotidiana, seja no âmbito familiar, do Estado ou da sociedade. Nesse sentido, os alarmantes dados da violência infanto-juvenil no país demonstram a necessidade de implementação de políticas públicas para o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil.

É nesse contexto que surge o PPCAAM. O Programa tem como fundamento o paradigma da proteção integral da criança e do adolescente, consolidado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. A partir desses instrumentos jurídicos e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 das Nações Unidas, houve o reconhecimento da criança como sujeito de direito, independente de sua condição social, econômica e intelectual, considerando a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento¹.

O PPCAAM insere-se no contexto de um debate sobre a criança e o adolescente, numa perspectiva de garantia dos direitos humanos fundada na doutrina da proteção integral, na qual crianças e adolescentes são vistos como sujeitos de direitos, protagonistas de suas próprias trajetórias de vida. O PPCAAM, dessa forma, assume um importante papel de instrumento de reflexão de uma política pública comprometida com o problema do enfrentamento de violências e violações de direitos de crianças e adolescentes.

A partir de um estudo de caso do PPCAAM, o presente artigo tem como objetivo pormenorizar o funcionamento do programa, considerando o caminho de acesso à política pública, a partir das portas de entrada, os locais de ameaça, procedimentos e solicitações, não inclusão e inclusão no programa. Em seguida, o perfil dos protegidos, tempo de permanência, modalidades de proteção e desligamento e pós-desligamento. Por fim, trata-se da identificação da dimensão de atuação do programa, sua importância, os impactos produzidos e os desafios de atuação e planos de ação para respondê-los.

1 A VIOLÊNCIA LETAL INFANTO-JUVENIL NOS DADOS

1.1 PANORAMA NACIONAL

Diversos relatórios e pesquisas internacionais e nacionais demonstram índices endêmicos de violência letal infanto-juvenil e apontam um perfil bem definido das vítimas: homens, afrodescendentes e com baixa escolaridade.

Dados de um relatório de 2017 da UNICEF evidenciam que o Brasil é o país com a sétima maior taxa de homicídios de jovens do mundo. Revelam ainda que, em 2014, a taxa de homicídios de adolescentes afrodescendentes era quatro vezes maior em comparação com a taxa de homicídios de adolescentes brancos. Sendo assim, 3 em 4 dos adolescentes vítimas de homicídio no país eram afrodescendentes, mesmo considerando o fato de os adolescentes afrodescendentes ou multirraciais serem em torno de um terço de todos os adolescentes do país².

O Atlas da Violência de 2019 também aponta um crescimento de 37,5% do número de homicídios entre os anos de 2007 e 2017, na faixa etária de 15 a 29 anos. Homicídios figuram como a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017, levando em consideração que foram a causa de 51,8% dos óbitos de jovens de 15 a 19 anos e 49,4% para pessoas de 20 a 24 anos³.

Quanto ao quesito de sexo, 94,4% das vítimas eram do sexo masculino. Tal dado faz a taxa nacional de homicídios de jovens, por grupo de 100 mil, passar de 69,9 a 130,4 quando observado especificamente o grupo dos homens

¹ KREUZ, Sergio Luiz. Direito à convivência familiar da criança e do adolescente: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012, p. 69.

² UNICEF. A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents. Nova York, 2017a, p. 51 e 67.

³ IPEA; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro, 2019, p. 25.

jovens. Esta proporção resta semelhante quando comparado às taxas de faixas etárias mais adultas, evidenciando uma prevalência do sexo masculino como vítima de homicídios no país⁴.

Por fim, a baixa escolaridade é exposta pela diferença da taxa de escolaridade entre a população e as vítimas de homicídios, referente aos anos de estudo. Na população brasileira 48,5% dos homens possuem até sete anos de estudos, ao mesmo tempo que a taxa é de 74,65 dos homens vitimados. Esse indicador é de 44,7% das mulheres no país com essa faixa de escolaridade, comparado a 66,8% para mulheres vitimadas⁵.

A previsão para o futuro realizada pela UNICEF é ainda mais alarmante. Se as condições prevalecerem, 43 mil adolescentes podem ser vítimas de homicídios em grandes municípios do país entre 2015 e 2021⁶.

1.2 CONTEXTO MINEIRO

O Estado de Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil, com uma população estimada, em 2018, de 21 milhões de habitantes⁷. Um panorama da realidade das crianças e adolescentes no estado demonstra que 5,4% da população de 4 a 17 anos se encontra fora da escola, isto é, 226.981 crianças e adolescentes mineiras não possuem acesso ao direito básico de educação⁸. Ainda, a taxa de jovens mineiros entre 15 e 29 anos, no ano de 2017, que se encontravam nem estudando, nem trabalhando ou se qualificando era de 19,7%⁹.

Em 2017, a taxa mineira de homicídio era de 20,4 por 100 mil habitantes. Quando analisada a taxa de homicídio de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade, o indicador era de 44,2 por 100 mil. Ainda, a taxa praticamente dobra considerando homens na faixa etária de 15 a 29 anos, correspondendo a 81,8 por 100 mil habitantes¹⁰.

O perfil dos jovens que estão sendo vítimas de homicídio também é refletido nos dados estaduais. De acordo com o Atlas da Violência de 2018, a taxa de homicídios de não negros em Minas Gerais é de 13,6 por 100 mil habitantes, ao mesmo tempo que a taxa é duplicada em relação aos negros, somando 27,2 por 100 mil habitantes¹¹.

2 METODOLOGIA

Conforme já adiantado na introdução, esta pesquisa partiu de um estudo de caso do PPCAAM para entender e explicar seu funcionamento. Nesse sentido, conforme acima mencionado, o caso selecionado foi o do PPCAAM do Estado de Minas Gerais.

Apesar das inúmeras definições possíveis para o método de estudo de caso, optou-se por aquela que a entende como uma estratégia de construção de um objeto empírico, definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características da problemática escolhida¹². Robert K. Yin destaca, de seu turno, que um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especial-

⁴ IPEA, op. cit., p. 27.

⁵ IPEA, op. cit., p. 72.

⁶ UNICEF. Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014. Rio de Janeiro, 2017b.

⁷ IBGE. Panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

⁸ OLIVEIRA, Junia. Minas Gerais tem 5,4% da população de 4 a 17 anos fora da escola. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/04/05/internas_educacao,859868/minas-gerais-tem-5-4-da-populacao-de-4-a-17-anos-fora-da-escola.shtml. Acesso em: 22 de abril de 2019.

⁹ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Educação 2017. IBGE, 2018, p. 43.

¹⁰ IPEA; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro, 2019, p. 23/28.

¹¹ IPEA; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro, 2018, p. 42/43.

¹² MACHADO, Máira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito, Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 361.

mente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. E por se caracterizar como uma estratégia de pesquisa abrangente, ressalta Yin, ela pode se basear em várias fontes de evidências¹³.

Por se tratar de uma pesquisa de natureza qualitativa¹⁴, não generalizável, decidiu-se, para além da busca de documentos e da pesquisa bibliográfica, um olhar do “lado de dentro”, ou seja, da análise do fenômeno segundo a visão da Coordenadora do Programa, uma integrante da organização, de forma que se evidencia uma delimitação da subjetividade da participante¹⁵. Seus pontos de vista, concepções e apreciações sobre o programa, foram obtidos mediante técnica de *entrevista*. A utilização dessa técnica de pesquisa é própria daquilo que podemos nomear aqui de “estratégia de recorte”, de delimitação de aspectos bem definidos de nosso objeto de análise¹⁶.

Assim, cabe, de início, reconhecer que o presente artigo reconhece a limitação das perspectivas das informações e dados coletados, por meio dessa técnica de pesquisa. Afinal, a compreensão da subjetividade humana não está livre de dificuldades metodológicas, e nesse sentido, a entrevista, como todas as demais técnicas, tem limites¹⁷. Apesar disso, as informações prestadas pela entrevistada, a partir de seu próprio ponto de vista institucional (local de fala), de Coordenadora do programa, mostrou-se fundamental para uma melhor compreensão do PPCAAM/MG. As informações sobre política pública voltada para a manutenção da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte, normalmente são de difícil acesso, e pouco divulgadas, razões pelas quais julgamos de grande valia as observações a partir de um olhar interno do programa.

A entrevista foi elaborada na classificação semi-estruturada, como uma interação estruturada e dirigida pelo pesquisador, que possibilita ao sujeito explorar suas percepções sobre determinado aspecto da realidade social¹⁸.

De outra parte, a composição da amostra teve como escolha o Estado de Minas Gerais em razão de ter sido o primeiro estado a executar o projeto piloto do PPCAAM, em 2003, previamente à expansão da política pública para as outras unidades da federação¹⁹.

Por fim, utilizou-se do método preceituado por Bardin²⁰ para a interpretação dos dados. Trata-se de um conjunto de técnicas de análise das comunicações, pelo qual são utilizados procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens para que seja possível identificar indicadores quantitativos ou qualitativos, com o objetivo de revelar o conteúdo manifesto e o conteúdo latente das mensagens e documentos, através de uma perspectiva dialética.

417

3 O PPCAAM MINAS GERAIS

3.1 FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte foi criado em 2003, mas só foi instituído oficialmente através do Decreto Federal nº 6.231/2007, que sofreu alterações pelo Decreto nº 9.371/2018. O

¹³ YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos, 2.ed., Porto Alegre: Bookman, 2001, p. 32/33.

¹⁴ Pesquisas qualitativas tendem a apontar para opiniões, atitudes e hábitos de pequenos grupos. VIEIRA, Sonia. Como elaborar questionários. São Paulo: Atlas, 2009, p. 6.

¹⁵ GIL, Antônio Carlos. Estudos de caso. São Paulo: Atlas, 2019, p. 17.

¹⁶ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito, Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 370.

¹⁷ XAVIER, J. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 124.

¹⁸ ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo P. do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzales Colombo. A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados. 1.ed. e reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 31.

¹⁹ SALATIEL, Eduardo Lopes; FRANÇA, Cecília de Andrade; RESENDE, Juliana Marques; GUIMARÃES, Raquel Lanza. Desafios da Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Brasil. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, v. 15, n. 2, 2017. p. 1126.

²⁰ BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016, p. 37.

referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.579/2018, porém o conteúdo dos artigos que disciplinam o Programa somente foram replicados em seu Título VI. Sendo assim, não houve alteração na normativa do Programa.

Na esfera federal, o PPCAAM está atualmente localizado no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na esfera da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), segundo disposto no art. 110 do Decreto nº 9579/2018. A Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente se encontra dentro da referida Secretaria, e tem como objetivo conferir unidade à execução do Programa, através de articulações das ações em cada estado. O Governo Federal é responsável pelo repasse financeiro para a execução das atividades, e pelas orientações metodológicas a nível nacional.

Já no Estado de Minas Gerais, o PPCAAM Minas foi criado pela Lei Estadual 15.473/2005, e regulamentado pelo Decreto Estadual 44.838/2008, apesar de ter iniciado suas atividades em 2003. Na atualidade, o Programa está localizado institucionalmente na Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social (SEDPAC) do Estado de Minas Gerais, a qual realizou o termo de colaboração com a atual Instituição Executora, a OSCIP Instituto Jurídico de Efetivação da Cidadania (IJUCI).

De acordo com o guia de orientação nacional do PPCAAM, a equipe mínima deve conter dez profissionais: coordenador-geral, coordenador-técnico, advogado, assistente social, cientista social, psicólogo, educador social, analista financeiro, assistente administrativo, e motorista²¹. No entanto, segundo relatado na entrevista, a equipe técnica do PPCAAM Minas somente recentemente foi ampliada de sete para vinte e três pessoas. Como consequência, identifica-se que o Programa estava operando com menos profissionais do que o mínimo estabelecido. Com a ampliação, foi criada a possibilidade de atender um maior número de casos.

3.2 PORTAS DE ENTRADA

Outro ponto importante sobre o funcionamento do Programa diz respeito às suas Portas de Entrada. Segundo o disposto nos incisos do art. 117 do Decreto nº 9.579/2018, são permitidos, exclusivamente, para realizar uma solicitação de inclusão no PPCAAM o Conselho Tutelar, a autoridade judicial competente, o Ministério Público ou a Defensoria Pública.

De acordo com a Coordenadora do PPCAAM/MG, a razão das solicitações serem efetuadas somente através das Portas de Entrada, especificadas no Decreto, se justifica pela articulação com o Sistema de Garantias de Direitos. Ao tratar de casos complexos, podem ser necessárias medidas em outras áreas como, por exemplo, alguma medida protetiva de acolhimento ou a interferência do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), as quais o PPCAAM não tem governabilidade e competência para aplicar ou realizar. Segundo a entrevistada:

Porque se o PPCAAM fizer uma avaliação de um risco iminente de morte e o adolescente, inclusive a família, negar, ele não vai poder fazer nada [...]. Ele não tem a competência de aplicar nenhuma medida protetiva, ele não tem governabilidade de sugerir, por exemplo, um abrigo, e essas Portas de Entrada podem. [...] Por isso que essas Portas de Entrada são Portas de Entrada, por entender que são órgãos competentes que conseguem inclusive, aplicar medida protetiva, convocar autores para que elas aconteçam, e fazer com que garantir a vida é um ponto, mas que a violação de todos os outros fez com que ele, inclusive, chegasse num risco iminente de morte.

Nesse sentido, a articulação do Programa dentro do Sistema de Garantia de Direitos é essencial para que a proteção integral das crianças e adolescentes seja garantida, em conformidade com o disposto na Constituição Federal e no ECA. Sendo assim, essa articulação é fundamental para a aplicação de medidas protetivas e/ou medidas complementares à proteção, inclusive nos casos em que não há a inclusão no Programa, isto é, independentemente de o caso estar ou não incluído, a criança ou adolescente se encontra amparada pelo sistema, que pode aplicar outras medidas de acordo com as circunstâncias do caso. Entretanto, existe uma maior capacidade de identificação da ameaça através

²¹ BRASIL. Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM. Brasília: Presidência da República, 2010.

de organizações e instituições que mantêm contato direto com o território em relação às Portas de Entrada. A Coordenadora do PPCAAM/MG explica:

[...] as Portas de Entrada, muitas vezes, não estão nos territórios, não conhecem os adolescentes. Então, chegar à Porta de Entrada um caso de ameaça, ela pode demorar muito. As políticas públicas territoriais elas conhecem os adolescentes, elas estão lá. Então, um menino que não está na escola, por exemplo, por uma questão de risco, essa escola é fundamental, é importante, comunicar essa Porta de Entrada. Então, ainda que não sejam Portas de Entrada, são aqueles que sinalizam verdadeiramente o risco para que ele chegue no programa.

É preciso, portanto, que as Portas de Entrada, para além do desafio de capilarização do Programa, sejam amplamente divulgadas, a respeito de sua existência e funcionamento, para que passem a ser reconhecidas como pontos de referência sobre a questão. Nesse sentido, a necessidade de políticas públicas territoriais para a devida disseminação de informações sobre os procedimentos para a inclusão dos casos. Caso contrário, eventual fracasso do programa de proteção não ocorrerá pela ausência de ocorrência de casos de ameaça a crianças e adolescentes, mas pela falta de informação sobre a existência do PPCAAM.

Os dados demonstram que a instituição que mais realizou solicitações para o PPCAAM Minas foi o Poder Judiciário, tendo em vista que do total de 177 solicitações, 81 foram realizadas por autoridade judiciária competente, considerando o período de janeiro a setembro de 2018.

Quase metade das solicitações são realizadas pelo Poder Judiciário (45,8%) devido ao Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte (Cia-BH), explica a Coordenadora. O Cia-BH articula os órgãos responsáveis pelo atendimento inicial ao adolescente em um mesmo espaço físico com o objetivo de otimizar o sistema de justiça juvenil. É composto por representantes da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Suase), Polícias Civil e Militar, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e Prefeitura Municipal²².

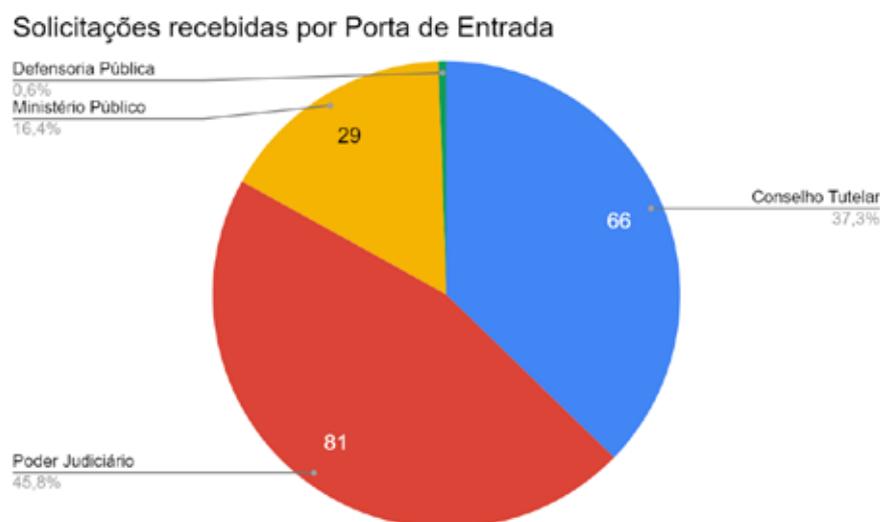


Figura 1. Gráfico de solicitações recebidas por Porta de Entrada
Fonte: Elaborada pelos autores

3.3 LOCAL DA AMEAÇA

Como resultado dessa organização institucional, o trabalho executado pelo Cia-BH possibilitou a consolidação do PPCAAM em Belo Horizonte e região metropolitana ao facilitar o canal de comunicação entre as Portas de

²² <http://www.seguranca.mg.gov.br/socioeducativo/cia-bh>.

Entrada e a equipe do Programa. Desse modo, a maioria das solicitações é oriunda dessa região e, conseqüentemente, o local da ameaça dos incluídos no Programa também corresponde à mesma zona, conforme demonstrado no mapa abaixo. No período de janeiro a dezembro de 2018, das 28 inclusões no PPCAAM/MG, 10 ocorreram em Belo Horizonte, 7 na região metropolitana, 6 de casos do interior do Estado e somente 1 caso de ocorrência em outro Estado.

À vista disso, apesar de ser um ponto de referência de casos de ameaça contra crianças e adolescentes na capital e região metropolitana do estado, o PPCAAM possui um desafio de capilarização para todo o território mineiro.

Segundo os dados sobre letalidade infanto-juvenil apresentados, alguns municípios mineiros, no interior do estado, apresentam índices preocupantes de IHA, demonstrando a possibilidade de que a falta de solicitações oriundas de cidades do interior pode não ter relação com a falta de casos de ameaça, mas com a falta de conhecimento das Portas de Entrada sobre o PPCAAM. Portanto, a capilarização da política pública instituidora do PPCAAM é um desafio enfrentado pelo Programa, uma vez que há uma notória lacuna de visibilidade em boa parte das cidades mineiras, de forma que o conhecimento e o acesso ao Programa, diante dos casos de ameaça de morte a crianças e adolescentes, encontram-se, atualmente, insatisfatórios.

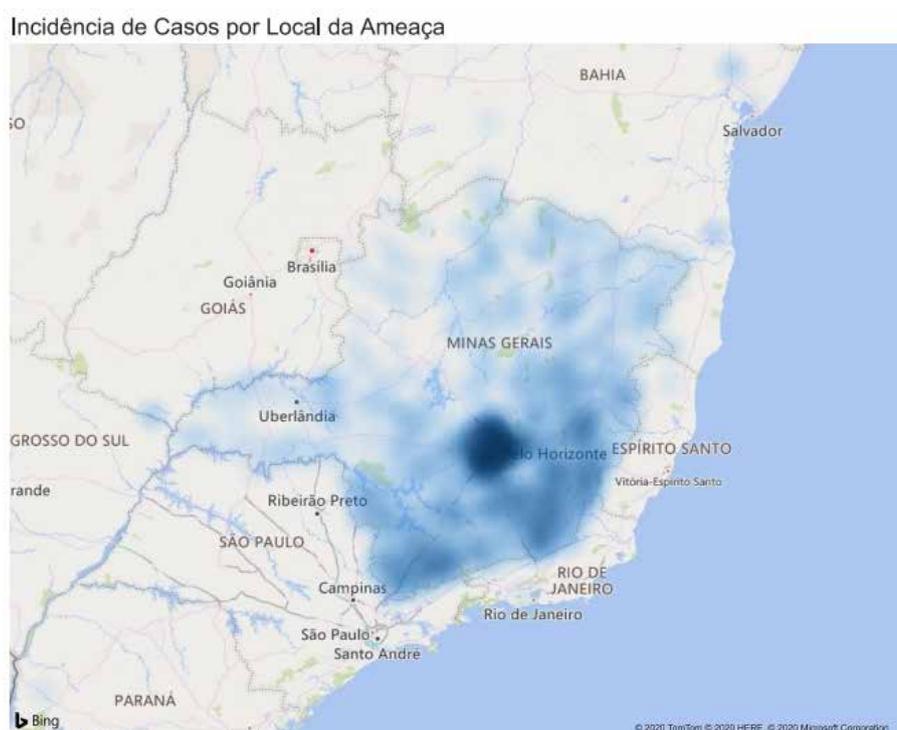


Figura 2. Gráfico de local da ameaça

Fonte: Elaborado pelos autores

3.4 PROCEDIMENTOS

3.4.1 Solicitações

Para que a revitimização do protegido seja evitada, as solicitações devem ser feitas de forma sigilosa. A instituição deve encaminhar toda a documentação do protegido e o histórico prévio de acompanhamento do caso, até mesmo de saúde, para que as ações sejam continuadas. Ademais, apenas para solicitações ou informações sobre o protegido que a Porta de Entrada deve se comunicar com a equipe do Programa²³.

²³ JAKOB, André Codo; XAVIER, Solange Pinto; ARAÚJO, Zuleica Garcia. Um novo olhar PPCAAM : programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. 2. ed. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, 2017, p. 86.

Para a inclusão de um caso, a solicitação é analisada através de procedimentos metodológicos de avaliação que realizam um filtro. Como consequência, o número de solicitações encaminhadas para o Programa é sempre maior que o número de inclusões.

De acordo com a entrevistada, a análise é baseada na identificação de um caso de risco iminente de morte e não de vulnerabilidade social. Importante destacar que uma das alterações realizadas pelo Decreto nº 9.371/2018, e mantida no Decreto nº 9.579/2018, foi a revogação da situação de vulnerabilidade social do ameaçado como condição para a inclusão. Informa a Coordenadora entrevistada:

Porque as coisas, embora estão entrelaçadas, são coisas que na hora de você pensar numa política que é a última alternativa e excepcional, elas podem se confundir. Se todo risco e vulnerabilidade social fosse um caso de ameaça de morte, o PPCAAM não daria conta porque não é uma política de enfrentamento à vulnerabilidade social.

Existem outras políticas públicas que trabalham esses casos, como, por exemplo, as de assistência social, como o CRAS e CREAS. Através dessa perspectiva, cada solicitação é analisada e, somente quando se verifica que todas as outras possibilidades foram esgotadas, uma proposta de inclusão é aceita.

3.4.2. Não inclusão

No período entre janeiro e setembro de 2018, o PPCAAM/MG recebeu um total 177 solicitações, considerando todas as Portas de Entradas. Destas, 136 casos não foram incluídos. A não voluntariedade pode ocorrer nas seguintes hipóteses: i) quando a criança ou adolescente não possui interesse em participar do Programa após ter ciência de suas respectivas regras (esta é a principal motivação para a não inclusão); ii) nos casos de evasão prévia à avaliação, ou seja, quando antes da equipe fazer uma proposta de inclusão não há retorno por parte da criança ou adolescente, e; iii) nos casos de ameaça não configurada, que acontecem quando os instrumentos e procedimentos metodológicos do Programa não identificam uma situação de ameaça iminente de morte.

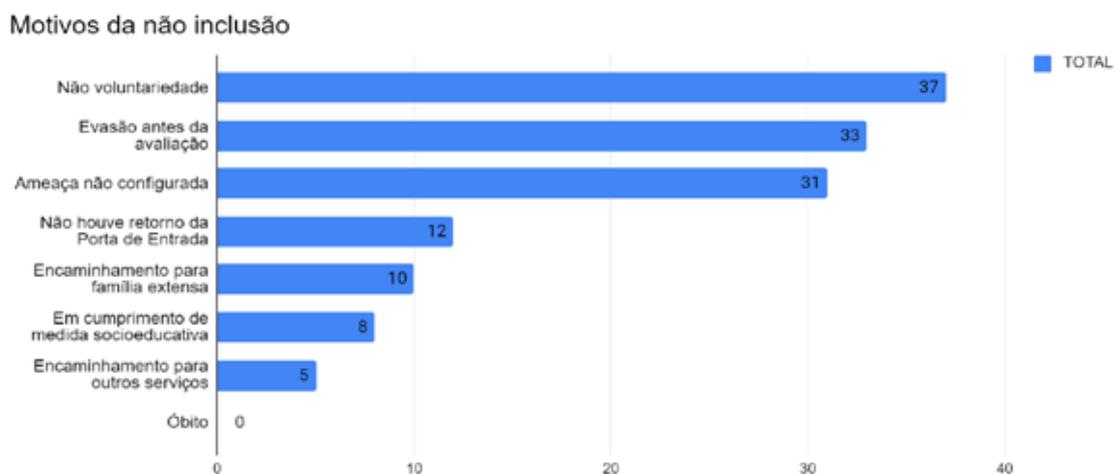


Figura 3. Gráfico de motivos da não inclusão

Fonte: Elaborado pelos autores

As duas principais motivações para a não inclusão no Programa acontecem por parte do ameaçado, totalizando 51% dos casos que não foram incluídos. Dessa forma, é possível assumir que além da avaliação sistemática feita pela equipe técnica, existe uma dificuldade em relação ao interesse e comprometimento da criança ou adolescente com o PPCAAM.

Considerando o alto percentual de não inclusão ao programa pela não voluntariedade, espera-se, por parte da equipe do PPCAAM, extremo cuidado diante de eventual risco à vida da criança ou do adolescente. Nesse sentido, é desejável, por exemplo, que se realize mais de uma entrevista de avaliação para que o ameaçado possa compreender sua condição e que, a partir disso, queira ser incluído. Caso ele seja incluído sem o devido convencimento, poderá ocorrer quebra das regras e consequente exposição do local de proteção. Na hipótese de permanecer a recusa, e impossibilitada a intervenção direta, a rede de atendimento deverá construir estratégias alternativas que possam contribuir com a minimização dos riscos²⁴.

3.4.3 Inclusão

Em respeito ao princípio norteador da excepcionalidade da medida protetiva, a inclusão no Programa somente ocorre quando todas as demais alternativas de medidas cabíveis ao caso, em específico, forem esgotadas. Abaixo, o posicionamento da Coordenadora sobre o tema:

Por que esgotar todas as possibilidades é importante? Porque é um Programa que vai trazer rupturas, e sobretudo com o território que, por mais que a gente tenha uma questão de ameaça de morte, é um território, muitas vezes, que essa família e esse adolescente e criança nasceram, estabeleceram vínculos, construíram uma identidade sócio-comunitária, uma rede de apoio. Então, você pensar que é uma ruptura, se ela não for a última e a única possibilidade para garantir a vida, ela vai ser danosa [...].

Nesta perspectiva, o PPCAAM só ingressa com a medida protetiva no caso de ser “a única, a última alternativa, a excepcionalidade”. A saída do território, caso não seja feita nessas condições, é danosa e pode potencializar conflitos familiares pré-existentes, trazendo uma série de elementos agravantes relacionados com a questão da vulnerabilidade social.

422

Em vista disso, a análise dos casos é feita por instrumentos metodológicos que examinam as falas dos adolescentes, dos familiares, da Porta de Entrada responsável pelo encaminhamento, de forma que seja realmente identificado um risco iminente de morte. De acordo com a Coordenadora: “Nós temos pontos que direcionam a escuta, nós temos pontos que conectam ao instrumental e tem, ainda, a análise da equipe que tem uma expertise mesmo assim, sabe”?

O processo de avaliação é amplo e refinado. Ele se inicia após a análise das informações colhidas pela Porta de Entrada. Os técnicos do PPCAAM buscarão detalhar, por intermédio de um diálogo qualificado com o ameaçado e seus familiares, a natureza da ameaça e as possibilidades de proteção. As entrevistas poderão ser realizadas em grupos, subgrupos ou individualmente. Por motivos de segurança, a avaliação deve ocorrer em locais neutros, distante da região na qual o ameaçado se encontra em situação de risco²⁵.

Apesar de a inclusão do adolescente não estar condicionada à colaboração em processo judicial ou inquérito policial (art. 11, Parágrafo único, do Decreto nº 6.231/0), não raro, há uma busca por processos judiciais em que a criança ou adolescente esteja envolvido, além de outras fontes que, ainda que não apresentem um risco efetivo, possam potencializar a situação de risco. Contudo, existem casos em que, anteriormente à inclusão, o protegido é arrolado como testemunha. Nessas situações, se o protegido tiver interesse em participar no processo, a equipe trabalha para possibilitar o testemunho.

Importante destacar que, em Minas Gerais, os crimes de ameaça e de lesão corporal são os dois crimes que mais aparecem no Sistema de Defesa Social (Sids) contra crianças e adolescentes de zero a 17 anos. Em relação a todos os municípios mineiros, foram registradas 10.007 ocorrências de ameaças a crianças e adolescentes no ano de 2016²⁶.

²⁴ JAKOB, André Codo; XAVIER, Solange Pinto; ARAÚJO, Zuleica Garcia, op. cit., p. 64.

²⁵ JAKOB, André Codo; XAVIER, Solange Pinto; ARAÚJO, Zuleica Garcia, op. cit., p. 88.

²⁶ DIÁRIO DO AÇO, 2017. Estado orienta para cuidados em caso de ameaça e lesão corporal à criança e ao adolescente. Disponível em: <https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0050606-estado-orienta-para-cuidados-em-casos-de-ameaaa-e-lesao-corporal-a-crianaa-e-ao-adolescente>. Acesso em 24 de abril de 2019.

Nesse cenário, o Programa reconhece a importância da responsabilização, mas prevalece a autonomia da vontade do incluído sobre sua participação no processo. Ademais, existem outras políticas públicas que atendem especificamente esses casos, como o Programa Federal de Assistência e Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), e portanto, não é um foco específico do PPCAAM.

3.5 PERFIL DOS PROTEGIDOS

Assim como o perfil dos adolescentes que estão sendo vítimas de homicídio no país, o perfil dos protegidos pelo PPCAAM/MG é semelhante: homens, negros, jovens, com baixa escolaridade, e sem renda ou baixa renda. De acordo com a Coordenadora, a seletividade homicida no Brasil é refletida nos protegidos pelo Programa. “[...] esse recorte desse público que está matando e morrendo mesmo, sabe? A gente tem exatamente esse retrato no Programa.

No período analisado, entre janeiro e setembro de 2018, das 24 inclusões realizadas pelo Programa, somente 3 eram do sexo feminino (12,5%), enquanto 21 eram do sexo masculino (87,5%). Nenhum travesti, transexual (M ou F) ou não binário foram incluídos durante os meses pesquisados.

Quanto ao quesito racial, 17 dos incluídos se declararam pretos ou pardos (70,8%), 6 se declararam brancos (25%), e 1 se declarou amarelo (4,2%). Nenhum adolescente incluído se declarou indígena durante o período analisado.

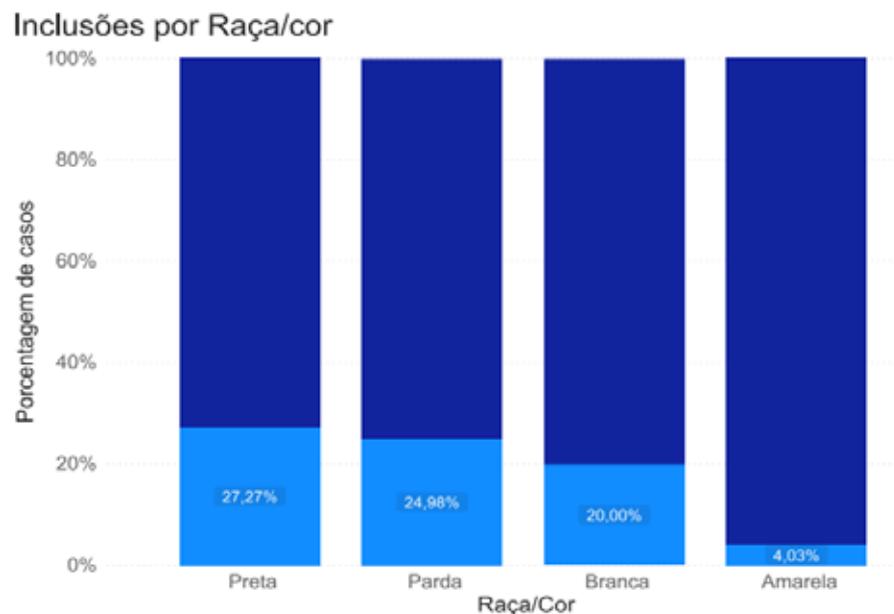


Figura 4. Gráfico de inclusões por raça/cor
Fonte: Elaborado pelos autores

A idade dos protegidos possui um recorte bem delineado, tendo em vista que 20 dos incluídos no período possuíam entre 14 e 18 anos de idade, correspondendo a 83,8% dos protegidos. A Coordenadora entrevistada ressalta que casos de ameaça contra crianças são raros durante toda a trajetória do PPCAAM/MG, e muitas vezes retratam casos de ameaça secundária. Ou seja, situações em que os pais estão envolvidos em um circuito de criminalidade e ao sofrerem uma ameaça, consequentemente seus filhos também são ameaçados.

O baixo grau de escolaridade é evidenciado, já que 23 protegidos (98,4%) possuem escolaridade abaixo do 1º ano do ensino médio, sendo que 11 (48,6%) deles possuem somente o 6º ano do ensino fundamental completo.

Por fim, no quesito renda, 11 protegidos, correspondentes a praticamente metade dos incluídos no período (45,8%), não possuíam nenhuma fonte de renda antes da inclusão. Ao mesmo tempo, 8 adolescentes possuíam renda até 1 salário mínimo (33,3%), e 5 possuíam renda entre 1 a 2 salários mínimos (20,8%).

Quando a renda dos protegidos é analisada antes da inclusão no Programa e depois do desligamento, resta visível uma mudança quanto a porcentagem dos incluídos sem renda familiar, que cai 12,5%, correspondendo a 8 protegidos no total (33,3%).

Entretanto, ao se analisar os protegidos sem renda e com renda de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo nos dois momentos distintos, percebe-se que a proporção se mantém igual, correspondendo a 13 protegidos (54,1%). Isto é, mesmo que tenha ocorrido uma diminuição no número de famílias sem renda, elas permanecem recebendo uma quantidade pequena de um salário mínimo.

Importante ressaltar que, apesar de ocorrer um aumento de 8,3% na porcentagem de protegidos com renda entre 1 e 2 salários mínimos, nenhuma família apresentava uma renda acima de 2 salários mínimos após o desligamento.

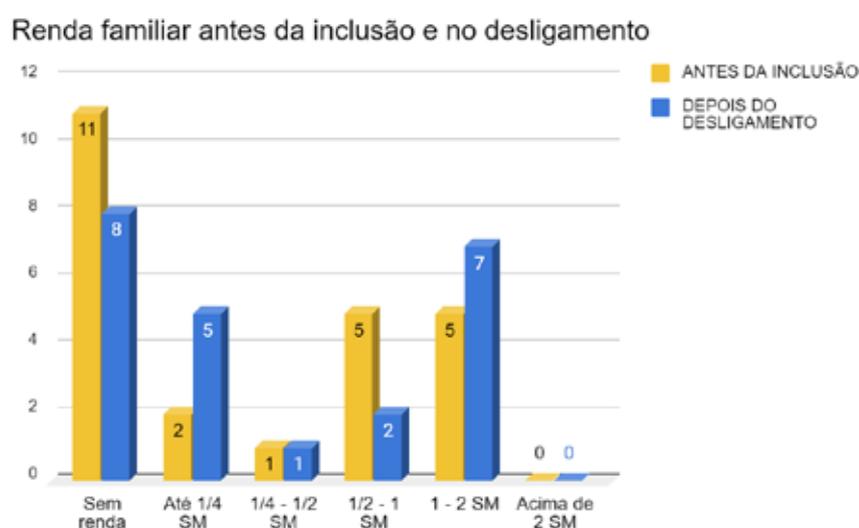


Figura 5. Gráfico renda familiar antes da inclusão e no desligamento

Fonte: Elaborado pelos autores

Resta, assim, evidente a relação entre o perfil dos protegidos pelo Programa e o dos adolescentes vítimas de homicídios no país.

Desde a década de 1970, o Brasil tem passado por significativas modificações no padrão de mortalidade. Até essa década, as principais causas de morte no país estavam relacionadas a doenças parasitárias e infecciosas. Com o passar dos anos, houve um manifesto crescimento das taxas de homicídio de jovens adolescentes. No ano de 2002, por exemplo, os homicídios contra jovens já correspondiam a 39% das ocorrências. Só para se ter uma ideia, o número de homicídios no grupo etário de 15 a 24 anos, no Brasil, aumentou cerca de 58% entre os anos de 1993 a 2002. Em todos os Estados houve um crescimento substancial nesse período. Em Minas Gerais, por exemplo, essa taxa triplicou²⁷.

Dentro desse panorama aterrador, o PPCAAM/MG é uma política pública para que os adolescentes alvos recebam uma oportunidade de terem o direito à vida garantido.

3.6 TEMPO DE PERMANÊNCIA

O art. 121 do Decreto Federal nº 9.579/2018 e o art. 8º do Decreto Estadual nº 44.838/2008 dispõem que a proteção oferecida pelo PPCAAM terá a duração máxima de um ano, com a possibilidade de ser excepcionalmente prorrogada em caso de os motivos que a justificaram perdurarem.

²⁷ COMPART, A; NEVES, F. Violência e criminalidade: trajetória discursiva e consequências práticas. Revista PPCAAM Minas. Ano 1, n. 1, dez. 2008. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2008, p. 32/33.

A Coordenadora afirma que o tempo de permanência é de “geralmente um ano, que é o tempo que realmente está previsto. Mas esse tempo nós vamos dimensionando de acordo com cada protegido e familiar. Então não é porque completou um ano que a gente vai trabalhar no processo de desligamento do Programa [...]”.

Entre o período analisado, de janeiro a setembro de 2018, dos 23 casos que foram desligados, 17 tiveram tempo de permanência menor de um ano, correspondendo a 73,9% dos casos. Dentre estes, 11 (47,8%) tiveram menos de seis meses de permanência e 6 (26%) entre seis meses e um ano.

Os casos excepcionais de prolongação do período de permanência foram 4 situações de tempo de permanência entre um ano e um ano e meio, correspondendo a 17,3% do total, e 2 casos com desligamento após mais de dois anos da inclusão, com somente 8,6% do total.

3.7 MODALIDADES DE PROTEÇÃO

Existem, no PPCAAM, quatro modalidades distintas de proteção. A primeira forma de proteção é a inclusão com a família, a qual é baseada no § 2º do art. 110 do Decreto Federal nº 9.579/2018, e no § 1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 44.838/2008, que estabelecem a possibilidade de extensão da proteção para pais ou responsáveis, cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes, dependentes, colaterais e aqueles que possuem convivência habitual com o ameaçado comprovada, a fim de que a convivência familiar seja preservada²⁸.

Nessa modalidade, a Lei Estadual nº 15.473/2005 garante nas alíneas do inciso I, art. 3º que o protegido e seus familiares incluídos tenham acesso a atendimento e acompanhamento psicológico, pedagógico, social e jurídico, além de abrigo, com proteção, em local seguro e sigiloso.

A segunda modalidade é via acolhimento institucional, isto é, por abrigo provisório, casa de passagem, casa lar, entre outros. A terceira é através de uma família acolhedora ou solidária, um serviço especial de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que corresponde a famílias cadastradas de forma voluntária por meio de parcerias para acolher os protegidos que possuem vínculos familiares fragilizados ou rompidos, possibilitando um acolhimento com privacidade e o desenvolvimento de relações familiares e comunitárias.

Por fim, a quarta forma de proteção é a moradia independente, empregada somente em caráter excepcional para protegidos que possuem no mínimo 18 anos, ou 16 anos que são emancipados ou com autorização judicial²⁹.

No PPCAAM/MG, a modalidade mais utilizada é a familiar, dado que no período analisado, correspondente a 19 casos, aproximadamente 80% do total. Além disso, 4 casos (16,6%) foram acolhidos institucionalmente e 1 (4,1%) por moradia independente. Nenhum caso foi incluído por família acolhedora ou solidária e nem por outras redes de proteção.

Importante destacar que durante os meses observados, o PPCAAM/MG estava acompanhando 182 crianças e adolescentes e 360 familiares. De acordo com a Coordenadora, “família lê-se a mãe. Porque quando eu estou dizendo família, nós estamos dizendo, enquanto responsável legal, a mãe.”

E bem de acordo com a observação acima, estão os dados de referência familiar, que refletem essa realidade, tendo em vista que dos 24 familiares incluídos durante o período, 17 eram mães e 1 era avó. Isto é, a figura materna representa 75% dos familiares que ingressaram no processo de proteção acompanhando os ameaçados. Conforme explica a Coordenadora:

Então geralmente nós estamos dizendo de mães ou avós, mas geralmente as mães que compõem esse núcleo, e isso já diz de uma série de questões também. Não que a gente entende de uma forma idealizada que composição familiar é pai e mãe. Não é isso. Mas é fato que a gente vê ausência mesmo dessa figura do pai nesse acompanhamento dos adolescentes, das crianças e dos jovens. Ou tem e ele já não é uma figura que se

²⁸ JAKOB, A; XAVIER, S; ARAÚJO, Z. Um novo olhar PPCAAM : programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. 2. ed. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, 2017, p. 90.

²⁹ JAKOB, A; XAVIER, S; ARAÚJO, Z. op. cit., p. 90.

apresenta como protetiva há muito tempo, ou ele não tem, ou ele não conhece esse pai. Então a gente tem esse apontamento assim, de uma certa forma, com recorrência mesmo, sabe?

Essa explanação é um reflexo do contexto brasileiro atual, visto que o país apresenta um aumento do número de mulheres que chefiam suas famílias sozinhas nos últimos anos. Houve um crescimento de mais de 25% de núcleos familiares monoparentais femininos, entre 2001 e 2015, passando de nove milhões para 11,6 milhões³⁰.

3.8 DESLIGAMENTO E PÓS-DESLIGAMENTO

Foram desligados do PPCAAM/MG um total de 23 protegidos e 39 familiares, entre janeiro e setembro de 2018. A consolidação da inserção social e a quebra de regras são os dois motivos principais que ensejaram os desligamentos, cada um com 8 casos, ou seja, 34,7% de ocorrência. Logo após, foram 5 casos de evasão (21,7%), e 2 casos (8,6%) de solicitação do incluído. Nenhum desligamento ocorreu por motivo de decisão judicial, óbito ou transferência enviada.

Uma observação realizada pela entrevistada está relacionada à análise dos dados de desligamento por motivo de inserção social e por solicitação do incluído de forma conjunta, já que existem diversos motivos e desdobramentos para o protegido demandar o desligamento do Programa. Como exemplo, pode ser que a família chegue no novo território e acredite que seria melhor mudar de cidade, mas a equipe chega à conclusão de que, naquele momento, não seja possível realizar a mudança. A família, no entanto, possui autonomia para decidir e pode ser o caso de essa escolha ser menos danosa para o processo de reinserção, conforme explica a Coordenadora:

Então, eu estou dizendo assim, que o dado pelo dado às vezes ele não é muito animador quando a gente pensa que a maioria dos desligamentos não é por causa da reinserção. Mas [...] a gente tem uma análise crítica que essa solicitação do atendido também ela pode ser de uma autonomia, de uma escolha, que por vezes não é a mais danosa.

426

Sendo assim, essa forma de desligamento não implica necessariamente que o protegido tenha voltado a residir no local da ameaça ou a se envolver em um circuito de criminalidade. A análise da equipe sobre os motivos e o plano de vida deve ser refinada, no sentido em que mesmo que eles não sejam compatíveis com a permanência no processo de proteção, pode não ser a medida mais prejudicial para o caso.

Ao analisar o desligamento decorrente da quebra de regras, verifica-se, em muitos casos, que dificilmente elas são internalizadas. Um bom exemplo é aquele no qual ocorre uma constante entrada e saída de um familiar ao núcleo protegido, na cidade de proteção. Essa atividade, se de um lado pode ensejar a identificação do local e do menor, pode, também, ser vista, pelo protegido, como um suporte familiar importante. A esse respeito, informa a entrevistada:

Então, quebrar as normas do Programa é uma constante. A gente vai repactuando sempre, sempre. Só que tem algumas normas que essas ensinam o desligamento especificamente. Nós estamos dizendo de normas, por exemplo, evadiu, o responsável legal também expõe o lugar de proteção, o protegido se envolve novamente no circuito de criminalidade, volta para o local da ameaça. São normas que não é possível repactuar porque é uma exposição e retorno ao risco denovo. Mas algumas normas que a gente entende que para o cotidiano elas são quebradas, fragiliza, mas é possível repactuar, isso é uma constante no Programa.

Assim, o desligamento pode ser causado pela quebra de regras que efetivamente fragilizam o acompanhamento e proteção por parte do PPCAAM. De outro lado, a visão da política pública, de acordo com a Coordenadora, é a de que a fase de transgressão de normas, de certa forma, faz parte da adolescência e da construção do sujeito. “Se a gente trabalhasse com a regra e o normativo apenas, a gente não teria nenhum adolescente no Programa”.

³⁰ CAVENAGHI, S; ALVES, J. Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios. Rio de Janeiro: ESN-CPES, 2018, p. 97.

4 DIMENSÕES DE ATUAÇÃO DO PPCAAM

4.1. IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA

Quando um caso chega ao PPCAAM, todas as medidas possíveis dentro do Sistema de Garantia de Direitos foram esgotadas. Além de ser um risco social, é um risco iminente de morte. A proteção desempenhada é complexa, envolvendo diversos atores e fatores. Então, afirma a Coordenadora, “é pensar que existe uma possibilidade de você ter um ponto que, ainda que eu estou dizendo que ele vai ser um filtro do filtro do filtro, ele existe, ele é possível e ele garante inclusive para que seja possível sair do território.”

Nesse sentido, o Programa tem a enorme importância de não reduzir a vida na capacidade de sair do território, dando importância a essa vida que existe e precisa ser protegida. Aqui, novamente, a ponderação da Coordenadora:

Porque fica parecendo muito óbvio, mas tem adolescentes e tem jovens que não tem condições de ir na rua de cima de casa, pelo circuito e pela baixíssima circulação que esse circuito já fez. Então assim, mas você pode ir para uma outra cidade? Não pode. Não pode se você não tiver garantindo questões básicas que são: um transporte, uma casa para ir. [...] O sair daqui e ir para lá envolve toda uma questão de logística que, inclusive, se você não tiver um subsídio financeiro, você não vai sair, você vai morrer. Então, é pensar que tem um aporte importante financeiro que, ainda que a gente considere às vezes baixo, ele existe para isso, para que a gente possa garantir essa vida.

Politicamente, o PPCAAM também possui uma grande importância por promover o debate do enfrentamento da violência letal contra crianças e adolescentes dentro da agenda pública do Estado e das instituições. Mas a atuação do Programa somente será efetiva caso as demais instituições e as políticas públicas territoriais trabalhem o local da ameaça, porque muito provavelmente outras crianças e adolescentes vão continuar sendo ameaçadas naquele mesmo espaço. Nesse sentido, a explicação da Coordenadora:

Porque eu estou dizendo de um ameaçador, eu estou dizendo de uma condição de precarização e de violência que ficou. Então, o Programa tem uma importância de voltar para essas instituições para que eles olhem para esse território com uma certa atuação preventiva, seja dos equipamentos da saúde, da escola e falar: uma criança ou adolescente precisou sair daqui por essa questão de violência, por esse circuito que ele estava fazendo, mas tem vários outros aqui que continuam.

Não remanesce qualquer dúvida, portanto, de que o trabalho em conjunto é necessário para que as ameaças não sejam reproduzidas em um mesmo território. Neste sentido, o PPCAAM destaca a necessidade de políticas públicas de prevenção e fomento de espaços de articulação institucional que acarretem ações conjuntas e interseccionais.

4.2 IMPACTOS PRODUZIDOS

O Programa também produz impactos práticos na vida dos protegidos e seus familiares, que são rapidamente constatados, já que a criança ou o adolescente em risco iminente de morte é privado de realizar atividades cotidianas devidos a essa condição. Adverte a Coordenadora:

Se encontrar em um local seguro, onde a minha situação, a minha mobilidade, o meu poder ir para a escola, poder ter acesso ao posto de saúde, seja garantido, porque quando a gente está dizendo de risco iminente de morte tem um aprisionamento que é aquele que a violência traz, que me reduz a não poder ir para a escola, que me reduz a não ter um tratamento médico, que me reduz a um circuito muito pequeno. Isso é um aprisionamento, de um aumento da violência no território, é uma liberdade cerceada rotineiramente no cotidiano.

Os impactos práticos não são percebidos somente em uma perspectiva territorial de poder ter acesso aos locais, mas também psicológica do protegido e seus familiares. Nesse sentido, a Coordenadora ilustra com a seguinte situação:

A gente ouve muito as mães falarem: nossa, eu dormi. Porque o estado de alerta é constante quando você está sob ameaça. A sua casa pode ser invadida, eu poder sair na rua e ser assassinado. Então tem um impacto que é a sensação de segurança, da retomada da vida, de poder acessar lugares que eu deixei de acessar, e poder construir uma perspectiva que me coloca em um circuito não necessariamente da violência.

Objetiva-se, dessa forma, a construção de um local não violento de resolução dos conflitos familiares, voltado para o restabelecimento do convívio familiar por intermédio do fortalecimento de vínculos. Dessa forma, o PPCAAM procura oportunizar um espaço onde seja possível a construção de novas perspectivas, mais seguras e menos perigosas para a vida.

4.3 DESAFIOS DA ATUAÇÃO

A influência política no funcionamento do PPCAAM/MG é considerada um desafio pela Coordenadora, tendo em vista que existe uma incerteza em relação à sua localização institucional, ao repasse de verbas, à conduta política, à mudança de atores estratégicos, entre outros fatores cruciais. A entrevistada acredita ser necessária uma atuação mais institucionalizada da política pública, para que modificações internas não prejudiquem a continuidade das atividades.

A aproximação com as Portas de Entrada, de acordo com a Coordenadora, também se configura em um desafio do Programa, tendo em conta a quantidade de municípios do Estado e sua grande área territorial. Mesmo com o recente aumento de funcionários na equipe técnica, ela acredita que alguns municípios ainda não têm conhecimento sobre a existência e funcionamento do PPCAAM Minas.

Em relação ao debate da letalidade infanto-juvenil, a entrevistada relata serem desafiadores alguns casos de acionamento antes da realização de ações de prevenção ou de medidas protetivas. Ela acredita na necessidade de ampliar o debate para outras políticas públicas, e também para as Portas de Entrada, para compreender se o problema está na forma como elas enxergam o PPCAAM, e se acionam somente como uma medida excepcional, ou se existe uma falta de políticas públicas e de providências que podem ser tomadas em uma fase anterior e preventiva nos caso de risco de morte.

Outro desafio do Programa é a modalidade de proteção via acolhimento institucional após a municipalização dos abrigos, visto que quando o adolescente não é do município, ele não pode ser abrigado naquele local. Por isso, explica a Coordenadora, quando o PPCAAM faz uma avaliação e decide pela necessidade de retirar o protegido para outro município “a gente tem uma resistência muito grande de um outro abrigo acolher esse adolescente.”

Na opinião da entrevistada, mesmo durante a fase de busca de um novo território, os protegidos já sofrem um processo de estigmatização e marginalização: “É como se eles clamassem que tivesse um abrigo específico para crianças e adolescentes ameaçados de morte. Então, eu ouço muito isso, a equipe ouve muito: mas vocês não tem um lugar para levar os meninos?”

4.4 PLANOS DE AÇÃO

Segundo a entrevistada, apesar de o Programa ter uma história dentro do Estado de Minas Gerais, que facilita a sustentação de algumas decisões, existem alguns planos de ação para serem implementados. Ela suscita o debate sobre a internet e as redes sociais dentro do processo de proteção:

Em 2003, quando o Programa foi instituído, a gente estava falando de adolescentes e jovens que não tinham acesso à internet fácil igual a gente tem hoje. Então, eu estou dizendo de outras culturas juvenis e adolescência, de outras configurações da violência, de outros circuitos que a gente faz, para gente não reproduzir uma lógica protetiva tal como era. Por exemplo, se eu falar hoje para um menino não acessar o facebook, ao mesmo tempo, se isso não tiver um significado protetivo, seguro, é uma norma que não vai ser cumprida.

Dessa forma, durante um curto período de tempo, o Programa precisou adaptar o processo de proteção às novas tecnologias, fazendo modificações. A adaptação à nova relação do adolescente com os seus celulares é, de acordo com a entrevistada, fundamental para que a proteção seja viabilizada:

É um tempo que as coisas se alteraram. Se alteraram em um contexto que se a gente não aproximar a linguagem do acesso a esses meninos, a gente fica com um distanciamento também grande, sabe assim? Porque não é incluir e não incluir. Não é atender solicitação. É fazer com que realmente tenha sentido, e isso exige assim, uma educação social com uma linguagem, com uma pegada que alcance esses meninos, para a gente não ser um Programa de regras e normas. [...] Eu ouvi um dia uma perspectiva que eu achei, assim, super interessante: não é garantir a vida tirando a vida. Assim, a dimensão da vida, da diversão, da cultura, do acesso, ela também precisa ser garantida.

Outro ponto elencado diz respeito à necessidade de uma capacitação constante com as Portas de Entrada. De acordo com a entrevistada, para que isso ocorra é necessário que exista um cenário favorável. Ela avalia que Minas Gerais tem um histórico favorável para o debate de políticas públicas e programas que também possuem como escopo de trabalho a letalidade infanto-juvenil e, como exemplo, citou a construção do plano de segurança baseado na prevenção.

Sobre a conjuntura política, a entrevistada avalia a grande influência produzida nas atividades do Programa:

Eu acho que um ponto que é da gente em um retrocesso mesmo assim, de discurso político, a gente está vivendo em um período que eu acho que as políticas mesmo, direitos humanos, crianças e adolescentes, maioridade penal. É muito triste a gente começar a rever posicionamentos, discussões, é.. que você vê que você tá na contramão, né? Que a gente está falando de garantia de direitos humanos e tem gente discutindo redução da maioridade penal, sabe assim? Aplicando medidas de internação quando você está precisando pensar medidas protetivas. Isso é muito complicado e isso tem um impacto no trabalho da gente, sabe?

Assim, este tipo de debate emperra o desenvolvimento do Programa e de outras políticas públicas que trabalham, na prática, no enfrentamento da violência letal contra crianças e adolescentes. Sobre essas discussões, o ponto de vista da Coordenadora:

Então, são discussões que quando a gente pensa pelo Programa, a gente queria que já estivesse avançado, né? Mas são discussões que vão estar aí, e a gente, em um sentido quase resistência, vai ter que retomar sempre, sabe? Isso é um ponto, a gente queria que essas discussões, que a gente realmente estivesse discutindo o enfrentamento, e muito menos o adolescente ameaçado. Nós não temos um adolescente ameaçado, nós temos uma série de violações, de violências, e fica muito ainda personificado no adolescente. Isso eu já queria que a gente tivesse ultrapassado essa discussão, e tivesse discutindo outras coisas.

5 CONCLUSÃO

A partir do delineamento do funcionamento, atividades e procedimentos do PPCAAM/MG, o presente estudo constata que a política pública oportuniza novos projetos de vida ao reconhecer o direito à vida de crianças e adolescentes que estão sendo cotidianamente vítimas de uma série de violação de direitos e alvos de homicídios. Diante desse contexto, insere-se a importância do Programa como uma política pública estratégica de enfrentamento a esse problema, reconhecendo como sujeito de direitos essas crianças e esses adolescentes, alicerçado na doutrina da proteção integral presente na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Levando em consideração os desafios apresentados, destaca-se a necessária atuação em rede para o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil. Nesse sentido, um dos pontos que poderia ser trabalhado dentro dos territórios vulneráveis, pelas políticas públicas e instituições locais, seria o abandono escolar, tendo em vista que o perfil dos adolescentes ameaçados é de baixa escolaridade. O engajamento dos profissionais do sistema educacional para realizar uma busca ativa para inclusão dos adolescentes no sistema escolar é recomendado como uma estratégia de prevenção, em conjunto com um acompanhamento socioassistencial e psicopedagógico individualizado.

As redes de saúde e de assistência social também precisam se articular e se adequar para atender os adolescentes. Ademais, a criação de oportunidades de trabalho com renda, a partir dos 14 anos, em observância à Lei do Aprendiz, é uma forma de prevenir tanto a evasão escolar quanto o uso abusivo de drogas, evitando que crianças e adolescentes se coloquem em situações de risco.

Quanto às discussões políticas que atrapalham o desenvolvimento do PPCAAM e outras políticas públicas que trabalham o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil, a cultura da violência criada por meio de programas que promovem uma espetacularização da violência, da estigmatização e da criminalização de adolescentes pobres e negros, precisa ser debatida, tendo em vista que ela fortalece uma cultura punitivista.

A discussão sobre a garantia da vida de crianças e adolescentes e o combate à letalidade infanto-juvenil precisa ir além do PPCAAM, compreendendo as áreas de educação, saúde, segurança pública, entre outras presentes nos territórios e na sociedade.

O Brasil precisa promover o debate sobre a garantia da proteção integral das crianças e dos adolescentes brasileiros. É necessário questionar a violação de direitos dos jovens, em especial, meninos negros, pobres, sem escolaridade e sem renda.

Eles precisam ter seus direitos garantidos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Resolução nº 2, de 16 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, Ano CXI, VII, nº 182, 2010.

BRASIL. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM**. Brasília: Presidência da República, 2010.

CAVENAGHI, S; ALVES, J. **Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios**. Rio de Janeiro: ESN-CPES, 2018.

COMPART, A; NEVES, F. Violência e criminalidade: trajetória discursiva e conseqüências práticas. **Revista PPCAAM Minas**, Belo Horizonte, Ano 1, n. 1, dez. 2008.

DIÁRIO DO AÇO, 2017. **Estado orienta para cuidados em caso de ameaça e lesão corporal à criança e ao adolescente**. Disponível em: <https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0050606-estado-orienta-para-cuidados-em-casos-de-ameaaa-e-lesao-corporal-a-crianaa-e-ao-adolescente>. Acesso em 24 de abril de 2019.

GIL, A. **Estudos de caso**. São Paulo: Atlas, 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Educação 2017**. IBGE, 2018.

IBGE. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

IPEA; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro, 2018.

IPEA; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro, 2019.

JAKOB, A; XAVIER, S; ARAÚJO, Z. **Um novo olhar PPCAAM: programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**. 2. ed. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, 2017.

KREUZ, S. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente**: direitos fundamentais, princípios Constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012.

MACHADO, Máira Rocha. **O estudo de caso na pesquisa em direito, Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.

OLIVEIRA, J. Minas Gerais tem 5,4% da população de 4 a 17 anos fora da escola. **Estado de Minas**, Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/04/05/internas_educacao,859868/minas-gerais-tem-5-4-da-populacao-de-4-a-17-anos-fora-da-escola.shtml. Acesso em: 22 de abril de 2019.

ROSA, M; ARNOLDI, M. **A entrevista na pesquisa qualitativa**: mecanismo para validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SALATIEL, E; FRANÇA, C; RESENDE, J; GUIMARÃES, R. Desafios da Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciências Sociales, Niñez y Juventud**, v. 15, n. 2, p. 1123-1135, 2017.

UNICEF. **A Familiar Face**: violence in the lives of children and adolescents. Nova York, 2017a.

UNICEF. Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014. Rio de Janeiro, 2017b.

VIEIRA, S. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

XAVIER, J. **Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa**: pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido em: 03 de setembro de 2020

Aceito em: 06 de julho de 2021