

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

ROSANE CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

**UM ESTUDO SOBRE O(A)S USUÁRIO(A)S DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A
CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE DO DISTRITO
FEDERAL (PPCAAM/DF) – 2011 A 2012.**

**GOIÂNIA/GO
2014**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

ROSANE CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

**UM ESTUDO SOBRE O(A)S USUÁRIO(A)S DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A
CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE DO DISTRITO
FEDERAL (PPCAAM/DF) – 2011 A 2012.**

Dissertação de Mestrado em Serviço Social apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto sensu* da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Professora Doutora Denise Carmen de Andrade Neves.

**GOIÂNIA/GO
2014**

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Albuquerque, Rosane Carneiro de.
A345e Um estudo sobre o(a)s usuário(a)s do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal (PPCAAM/DF) – 2011 a 2012 [manuscrito]/ Rosane Carneiro de Albuquerque. – Goiânia, 2014.
165 f. : il.; graf.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Mestrado em Serviço Social, 2014.
“Orientadora: Profa. Dra. Denise Carmen Andrade Neves”.
Bibliografia.

1. Crianças e Adolescentes - mortalidade. 2. Violência. 3. Política pública. I. Título.

CDU 364.6-053.2/.6 (043)

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à vida e a toda força geradora nela contida, que me manteve e me mantém até aqui, em um contexto múltiplo e diverso de fé, na qual acredito, confio e carrego na alma/pele.

Aos meus pais Amélia e Leonilton Carneiro, pelo amor incondicional, estímulo, proteção e carinho. E aos meus irmãos André, Márcio, Aline e Rosaline Albuquerque, pela certeza da confiança que nos une e pela irmandade no sentido mais poético.

Às minhas sobrinhas, Carolina, Júlia, Lavínia e Mariana Albuquerque. A doçura inocente e o amor singelo de vocês me permitem os melhores dos sentimentos enquanto tia.

Às minhas “irmãs” e “irmãos”, por extensão: Helena Albuquerque, Gilmar Araújo, Ricardo Ferreira e Daniel Tonjal.

Às minhas tias Letícia e Leatrice Carneiro, pela preocupação, orações e cuidado.

Às três Professoras Doutoras, que compuseram a banca de avaliação e defesa do mestrado, com as quais também estive em sala de aula, e com as quais tanto aprendi contextos do Serviço Social, que utilizarei por toda a minha vida profissional: Denise Carmen Andrade Neves, Liliana Patrícia Lemus Sepúlveda Pereira e Maria José Pereira Rocha.

À professora Denise, por ter aceitado a orientação desta dissertação e com quem pude me abastecer de conhecimentos, com a sua maneira comprometida, didática e pedagógica. Muito obrigada pela maestria em transmitir e ensinar de maneira dedicada, quem ainda percorre a aprendizagem, na condição de aluna, como estive. Agradeço por toda a paciência e respeito. Não tenho palavras para agradecer a compreensão.

À professora Liliana, pelos bons conselhos e pela maturidade no trato das proposições acadêmicas. Pela companhia, bom humor e lições durante os tantos percursos GO/DF e DF/GO em que estivemos juntas em caronas. Pelos encontros, telefonemas e mensagens que trocamos e que tiveram o poder de apaziguar minhas inquietações. Muito obrigada!

À professora Zezé, pelos vários apontamentos, nos quais pude me ater, para o aprimoramento deste resultado final. Pelo acolhimento, olhar crítico propositivo e respeitosa consideração. Muito obrigada!

À Amanda Peres, que na Secretaria do Mestrado, auxiliou e sanou todas as dúvidas administrativas que tive, com doçura e paciência, dando providências breves a tudo que precisei neste período. Agradecimentos.

Às minhas amigas de jornada, luta e militância em Direitos Humanos, no Distrito Federal, que tão de perto me acompanharam e auxiliaram, no período difícil em que o mestrado foi cursado e no qual essa dissertação foi escrita: Elaine, Veridiana, Poliana, Kátia, Iraídes, Cecília, Maricelma e Irina. A amizade, o ombro, o auxílio, a disponibilidade e o acolhimento de vocês me tornaram mais fortes. Os abraços com os quais vocês me envolveram neste período reabasteceram a minha energia.

Aos amigo(a)s de Pernambuco, que mesmo longe fisicamente, emanaram esperança e ânimo, a cada palavra, mesmo quando breve, trocada. Não tenho como nominar, mas o(a)s que me foram presentes, se reconhecerão. Por todas as vezes que repetiram, “vai dar tudo certo”! Por todas as vezes que em palavras, poesias ou músicas me trouxeram paz.

À amiga alcançada durante o curso do mestrado, pelas vivências, artigos, seminários, debates, diálogos acolhedores e coincidentes escolhas pela infância/adolescência, apontando que a conclusão, mesmo que parecesse demorada, nos chegaria: Euzamar.

À equipe fiel, companheira e amiga que atuei no PPCAAM/DF e que juntamente comigo, com toda a exaustão coletiva do cotidiano e com toda sensibilidade da temática da ameaça de morte, mantiveram-se empenhados ao propósito da proteção de cada vida que tínhamos sob nossa responsabilidade e que passaram juntamente comigo, pelo Programa, em períodos diversos: Maria Eliza, Nicodemos, Hamilton, Leatrice, Cíntia, Janete, Camila, Joana, André, Carolina, Eilton, Valteron, Alice e Zenilton. Trabalhar com vocês foi uma satisfação, na grandeza que só me trouxe mais aprendizados de vida.

À Entidade Executora do PPCAAM/DF, no período que a pesquisa foi realizada, na pessoa de Marcia Barr, por conceder incentivo para que o percurso fosse cumprido até o

final, mas principalmente por conceder tanta amizade, aconselhamento e escuta, quase que maternas, para que eu não desistisse, em meio às atribuições. Muito obrigada!

Aos Conselheiro(a)s Gestor(a)s do PPCAAM/DF, à época em que acompanhei as reuniões ordinárias e extraordinárias, com as responsabilidades políticas que elas traziam e com os aprendizados que eram partilhados. Nas pessoas de Wladslá Lino e Fátima Sudbrack, que compunham este Conselho Gestor, agradeço a todo(a)s que por ele passou e que me oportunizaram debates e me provocaram inspirações.

Aos que percorreram e percorrem atuações intensas de dedicação ao PPCAAM, em várias partes deste País: nas 13 equipes estaduais, na Coordenação Nacional da SDH/PR e no Núcleo Técnico Federal do Programa. Vocês são atores e atrizes sociais que compuseram e compõem identidades, das quais pude interagir, me aproximar e trocar experiências. Seria impossível nominar, por serem tantos, mas profundamente afirmo que foram diversos os aprendizados. O empenho, a resiliência, a luta por mudanças de paradigmas que encontrei em vocês, foram espelho para que assim também eu tentasse ser.

Aos fundamentos da capoeira Angola do grupo N'zambi/DF, que contribuíram para que eu pudesse distribuir equilíbrio no meu corpo e na minha mente, neste período intenso de produção da dissertação.

À direção do Centro Popular de Formação da Juventude – Vida e Juventude e a todos o(a)s integrantes da Equipe Federal do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – EF/PPDDH, meu recente local de atuação, pela compreensão e flexibilidade de horários, nos dias que precisei me ausentar para estudar e para seguir até Goiânia. Agradecimentos a toda equipe, pelo companheirismo e pelo feliz encontro.

Por fim, de maneira grandiosa e na ordem da mais especial, a todo(a)s as crianças e adolescentes, das quais fui permitida acompanhar trajetórias e intervir em ações protetivas. O meu agradecimento maior, pois são vocês, desde sempre, que me mantêm sempre atenta às expressões da questão social e às contradições existentes no sistema capitalista, que geram violências, desigualdades, intolerâncias, pobreza, preconceitos, injustiças, corrupções. Vocês, enquanto público alvo, que me concederam cotidianamente a certeza que permanecerei sempre em defesa das classes subalternas, oprimidas e violadas, e na escolha perene em ser Assistente Social.

Enquanto houver uma criança ou adolescente sem as condições mínimas básicas de existência, não teremos condições de nos encarar uns aos outros com a tranqüilidade dos que estão em paz com sua consciência. Vivemos hoje a situação de escândalo de negar condições de humanidade àqueles que só podem existir com o nosso amor.

Hebert de Souza

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* – Mestrado em Serviço Social.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Denise Carmen de Andrade Neves
Orientadora, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO)

Prof.^a: Dr.^a. Liliana Patrícia Lemus Sepúlveda Pereira
Titular, Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB/DF

Prof.^a: Dr.^a. Maria José Pereira Rocha
Titular, Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC/GO

GOIÂNIA/GO
2014

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a relação existente entre a situação de pobreza, exclusão e a precariedade de políticas públicas, com o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte, que foram atendidos pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF. Com foco neste objetivo se perpassa o funcionamento do PPCAAM/DF e a sua cobertura, capacidade e efetividade de proteger crianças, adolescentes e seus familiares, durante o período de 12 meses – de março de 2011 a março de 2012. Para compreensão desse objeto, utilizou-se a perspectiva analítica com a metodologia da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, contextualizando e relacionando dimensões históricas, culturais, sociais, políticas e econômicas postas na realidade de crianças, adolescentes e seus núcleos familiares, com abordagens na perspectiva da totalidade e das contradições múltiplas do sistema capitalista. Foram analisados marcos da história da criança e do adolescente no Brasil, relacionando-os com a construção de políticas públicas, com o papel do Estado enquanto executor de tais políticas e com os contextos de violência/letalidade voltado a tal público. A pesquisa apontou que os contornos de desproteções que cercam crianças e adolescentes pobres, excluindo-os socialmente do amparo da família, da comunidade e mormente do Estado, quando oferta serviços precários de assistência social, saúde, educação, habitação, saneamento, lazer, entre outros, são determinantes para que esta faixa etária fique exposta a fatores de risco e vulnerabilidade, que culminam na ameaça de morte ou na própria letalidade precoce, privando-os do desenvolvimento ao pleno direito maior, que é o direito à vida, quando o PPCAAM não pode mais atuar preventivamente.

PALAVRAS CHAVES: Crianças e Adolescentes; Políticas Públicas; Violência; Letalidade.

RESUMEN

Esta tesina tiene como objetivo analizar la relación entre la pobreza, la exclusión y la precariedad de las políticas públicas, con la participación de niños, niñas y Adolescentes en el contexto de la amenaza de muerte, población atendida por el Programa de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en riesgo de muerte por el Distrito Federal - PPCAAM/DF, en el período de 12 meses, de marzo de 2011 hasta marzo de 2012. Con el foco en este objetivo se impregna el funcionamiento de PPCAAM/DF y su cobertura, la capacidad y la eficacia de la protección de niños, niñas, adolescentes y sus familias durante el período de 12 meses - a partir de marzo 2011 a marzo 2012. Se tiene en cuenta que para entender esos factores se utilizó la perspectiva analítica con la metodología de la revisión de bibliografía y la investigación documental, contextualizando y relacionando las dimensiones históricas, culturales, sociales, políticas y económicas de la realidad de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, desde la perspectiva de la totalidad y de las múltiples contradicciones del sistema capitalista. Fueron analizados marcos de la historia de los niños, niñas y adolescentes en Brasil, relacionándolos con la construcción de políticas públicas, con el papel del Estado como ejecutor de esas políticas y con los contextos de violencia/letalidad dirigido a esa población. La encuesta apuntó que los contextos de desprotección que rodean a niños, niñas y adolescentes pobres, excluyéndolos socialmente de la protección de la familia, de comunidad, y sobre todo de Estado, cuando oferta servicios sociales precarios, de salud, educación, vivienda, saneamiento, y de ocio y tiempo libre, entre otros, son cruciales para que este grupo de edad esté expuesto a factores de riesgo y vulnerabilidad, que culminan con la amenazas de muerte o la propia mortalidad temprana, privándoles del derecho al desarrollo y del pleno derecho, que es el derecho a la vida, cuando el PPCAAM ya no puede actuar de forma preventiva.

PALABRAS CLAVE: Niños, Niñas, Adolescentes; Políticas Públicas; Violencia; Letalidad.

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CT – Conselho Tutelar
DF – Distrito Federal
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
GO – Goiás
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IHA – Índice de Homicídios na Adolescência
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LAV – Laboratório de Análise da Violência
MP – Ministério Público
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
NEV/USP – Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo
NTF – Núcleo Técnico Federal
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organização Não Governamental
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PJ – Poder Judiciário
PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH – Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
PROVITA – Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas de Violência
PRVL – Programa de Redução da Violência Letal

RIDE/DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SAM – Serviço de Assistência do Menor

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

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SNPPA – Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas

UF's – Unidades da Federação

SUMÁRIO

RESUMO_____	08
RESUMEN_____	09
LISTA DE SIGLAS_____	10
INTRODUÇÃO_____	13
 CAPÍTULO I – O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	
1.1 – O Estado na Teoria Social Crítica _____	21
1.2 – O Estado Brasileiro e os Direitos Constitucionais_____	30
1.3 – A história da criança e do adolescente no Brasil e a conquista da lei 8.069/90_____	40
 CAPÍTULO II – POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL, VULNERABILIDADE E A PRECARIEDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
2.1 – O conceito de pobreza, exclusão social e vulnerabilidade_____	50
2.2 – O sistema capitalista e a precariedade das políticas públicas, enquanto agravantes da pobreza, exclusão social e vulnerabilidade_____	57
2.3 – A elaboração de políticas públicas sociais de combate à letalidade e o Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes_____	65
 CAPÍTULO III – UM ESTUDO SOBRE O(A)S USUÁRIO(A)S DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE DO DISTRITO FEDERAL (PPCAAM/DF) PELO PERÍODO DE 12 MESES – MARÇO DE 2011 A MARÇO DE 2012	
3.1 – O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) – contextualização histórica e metodológica_____	74
3.2 – Metodologia da pesquisa e caracterização dos dados_____	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS_____	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS_____	128
ANEXOS_____	134

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objeto de estudo a relação existente entre a situação de pobreza, exclusão e a precariedade de políticas públicas, com o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte, que foram atendidos pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF, no período de 12 meses – 2011 a 2012.

O estudo é resultado da pesquisa documental, desenvolvida nos arquivos, banco de dados, relatórios de acompanhamentos, termos de compromissos, instrumentais de avaliação, estudos de caso, anamneses interdisciplinares e registros de atendimento, de 38 crianças e adolescentes, que tiveram na intervenção técnica do PPCAAM/DF, uma possibilidade de reversão potencial da morte precoce e da eminência de integrarem as estatísticas e números expressivos de letalidade a esta faixa etária no País¹.

O interesse pelo estudo foi construído desde a gênese da formação acadêmica em Serviço Social, ocupando espaços de estágios na área da infância e adolescência, desenvolvendo o trabalho de conclusão de curso, igualmente. Logo em seguida, também, em atuações profissionais diversas, já enquanto Assistente Social, tendo como objeto de atuação central crianças e adolescentes, bem como, enquanto cidadã, ocupando-me de movimentos sociais e militância pela garantia dos direitos de tais sujeitos, mas necessitando utilizar o âmbito acadêmico, para intervenção e pesquisa do concreto.

Decorridos alguns meses de conclusão da graduação em Serviço Social, com a especialização em Direitos Humanos, o direcionamento temático para o trabalho de conclusão de curso também se deu na área da infância e adolescência. A aproximação de tais práticas oportunizou indagações e inquietudes que instigaram a problematização da temática, desta feita, no curso do mestrado.

Lançar sentidos e promover um caráter de aprofundamento em tais estudos é fundamental ao ideal de contribuição a uma transformação social, assim como já afirmado por Marx – que entende toda a realidade contraditória o suficiente para ser superada – maneira pela qual se pretende fornecer subsídios e fomentar elementos, mesmo que iniciais,

¹ O detalhamento metodológico da pesquisa encontra-se com mais amplitude no Capítulo III.

na ruptura com o pensamento conservador, que nos dias de hoje, ainda subjuga a infância e a adolescência, frente aos ditames de um sistema de produção econômico e social desequilibrado e injusto, ao passo que exalta e eleva os índices de violência e homicídios.

A atuação enquanto coordenadora geral do PPCAAM/DF perdurou por 02 anos e 09 meses, alcançando todo o ano de 2010, 2011 e parte de 2012, ocasião em que foi possível atuar junto a uma equipe interdisciplinar, incluindo a atuação de Assistentes Sociais, que interviam em todo o processo protetivo da vida de crianças e adolescentes, bem como de seus familiares, afastando-os de um contexto agravado de risco e inserindo-os em serviços e políticas, que garantissem a sua reinserção social, distantes do local de ameaça.

Em parte do ano de 2012, todo ano de 2013 e parte de 2014, migrada a *práxis* profissional, houve a continuidade da atuação no PPCAAM, desta feita, na Coordenação Nacional do Programa, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. Assim, no âmbito da gestão nacional e monitoramento do PPCAAM, foi possível promover uma percepção ampliada da dimensão de crianças e adolescentes ameaçadas de morte, pelos mais variados motivos, mas todos eles, com motivações originárias na questão social. Até mesmo, antes da vitimização pela ameaça de morte em si, tais crianças, adolescentes e seus familiares se tornavam vítimas da insuficiência e/ou fragilidade de políticas públicas pretéritas em suas vidas.

A vivência profissional enquanto Assistente Social em outro programa de proteção, denominado PROVITA - Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas de Violência, em anos anteriores² ao período de atuação no PPCAAM, já antecipavam um total interesse e direção de pertinência ao tema, de modo a identificar academicamente as razões estruturantes que conduzem pessoas a situações extremas de violência e ameaça de morte, colocando-as em eminência de perder o maior direito humano – o direito à vida, se não receberem a intervenção de um programa de proteção tão específico, na esfera do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas³

² Atuação enquanto Assistente Social do PROVITA Federal, no ano de 2009, através da execução do Gabinete de Assessoria as Organizações Populares – GAJOP.

³ O Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas – SNPPA é composto por 03 Programas de Proteção, que possuem variáveis e públicos alvos específicos, quais sejam em ordem crescente de criação e regulamentação: PROVITA –Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas de Violência (1999 – Decreto Federal 3.518/2000); PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de

O estudo investigou e analisou as relações e implicações históricas, culturais, sociais e econômicas, na vulnerabilidade de crianças e adolescentes que contribuíram para que, perpassando por uma série de violações de direitos e desproteções, tornassem-se vítimas de ameaças de mortes, por contextos multifatoriais, mas sempre ancorando na perspectiva econômica e de classe uma sujeição matriz.

O objetivo do estudo tem por base identificar a relação existente entre a situação de pobreza, exclusão e a precariedade de políticas públicas, com o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte, que foram atendidos pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF, durante o período de 12 meses – de março de 2011 a março de 2012. Explorando para tanto, os contornos sociais, econômicos e de políticas públicas, que favoreceram o envolvimento de tais sujeitos em contextos de ameaças de morte, submetendo-os aos riscos de serem vitimados precocemente pela letalidade.

Uma análise situacional dos dados seguintes, conforme aponta o Mapa da Violência⁴ (WAISELFISZ, 2012), evidencia a precoce morte de crianças, adolescentes e jovens, e conseqüentemente a emergência e a importância da implementação do PPCAAM: o Brasil é o quarto país em mortes violentas de adolescentes e jovens, com a taxa de 51,9 mortes para cada 100 mil desta faixa etária; é o terceiro país do mundo em índice de vitimização juvenil, com a taxa de jovens mortos 170% maior do que não jovens; na América Latina o adolescente e jovem tem 30 vezes mais chances de ser assassinado do que na Europa, com taxa de 43,4 assassinatos para cada 100 mil habitantes, contra 7,9 assassinatos para cada 100 mil habitantes naquele continente.

Atualmente os homicídios representam 45,2% das causas de morte dos adolescentes brasileiros, enquanto para a população total correspondem a 5,1%. Segundo o último censo do IBGE (2010), aproximadamente 13% da população brasileira é composta por adolescentes com idade entre 12 e 18 anos.

Morte (2003 – Decreto Federal 6.041/2007) e PPDDH – Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (2004 – Decreto Federal 6.044/2007).

⁴ O estudo analisa os últimos 30 anos de violência homicida no país e verifica a profunda mudança nos padrões históricos. Aponta as principais características da evolução dos homicídios em todo o país, nas 27 Unidades Federadas, 27 Capitais, 33 Regiões Metropolitanas e nos 200 municípios com elevados níveis de violência (WAISELFISZ, 2012, s.p.).

A realidade social a que estão submetidas esta faixa etária que morre precocemente e que está sujeita a uma potencial letalidade cotidiana, se apresenta desprovida de uma gama de perspectivas e “investimentos” públicos, políticos, econômicos e sociais que se voltem ao seu pleno desenvolvimento.

Todos os fossos existentes entre a adolescência e a juventude negra e não negra, entre as residentes nas áreas periféricas do Brasil e as residentes em territórios abastados, devem ser observados e considerados interventivamente, enquanto elemento constitutivo na elaboração de políticas sociais públicas, que atendam grupos específicos que se segmentam, mesmo considerando o caráter universalizante que tais políticas devem ter.

É flagrante o número de adolescentes e jovens de baixa renda, invisibilizados por políticas públicas, estas, em sua maioria, que os negam enquanto sujeitos de direitos, ou quando os percebem é em uma perspectiva reducionista de possibilidades e potencialidades, no âmbito de protagonistas de suas próprias histórias.

Há uma inequívoca faixa de jovens pobres, filhos de trabalhadores rurais e urbanos, os denominados setores populares e segmentos oriundos das classes médias urbanas empobrecidas, que fazem parte da ampla maioria juvenil brasileira e que podem, ou não, estar no horizonte das ações públicas, em decorrência de um modo peculiar de concebê-los como sujeitos de direitos (FREITAS, 2005, p. 25).

Assim, correlacionar como tais sujeitos são percebidos no âmbito da política de proteção do PPCAAM e se delas recebem a efetiva e proteção para que tenham suas vidas garantidas, norteiam a centralidade da presente pesquisa.

Os seguintes objetivos específicos foram traçados, para serem desenvolvidos no decorrer do estudo: a) verificar a gênese e os principais fatores que geraram a ameaça de morte contra crianças/adolescentes; b) identificar como possíveis fragilidades ou ineficiências de políticas públicas, influenciaram ou determinaram que crianças/adolescentes se envolvessem em contextos de ameaças de morte; c) investigar a participação e envolvimento da rede de proteção familiar, escolar e comunitária na vida de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte.

Consideram-se as seguintes hipóteses nesta pesquisa: a) supõe-se que a ineficiência de políticas sociais públicas universalizantes constitui fator mais eminente de risco para que

crianças e adolescentes concorram para maior exposição à ocorrência de riscos à violência letal e a ameaça de morte; b) a satisfatória intervenção das redes protetivas da família, da sociedade e do Estado, são fundamentais para garantir o direito à vida de crianças e adolescentes, impedindo-os do contexto da ameaça de morte.

Quanto ao quesito metodológico, a pesquisa foi paulatinamente apropriada e apreendida, de modo a abarcar uma percepção empírica da realidade. A teoria social crítica fundamentou o estudo, com afincamento ao método dialético de Marx e Gramsci como referencial motriz para compreensão da realidade concreta e primordialidade da distinção entre aparência e essência.

Para Marx, o objeto da pesquisa (no caso, a sociedade burguesa) tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência visa alcançar a essência do objeto (NETTO, 2011, p. 21-22).

Nos moldes da perspectiva analítica e abordagem metodológica, a análise se deu contextualizando e relacionando todas as dimensões históricas, culturais, sociais, políticas e econômicas postas na realidade de crianças, adolescentes e seus núcleos familiares, em situações de opressão, pobreza, exclusão social, vulnerabilidade, invisibilidade e violência, que culminaram em ameaças de morte, além de abordar na perspectiva de totalidade as contradições múltiplas determinadas nestes conceitos.

O avanço da violência, das violações, da exclusão social, da letalidade precoce de crianças e adolescentes, perpassam de maneira fundante e também tem origem nas contradições do sistema capitalista e na negação de direitos dirigida à classe subalterna, perpetradas pelo Estado.

A perspectiva também da pesquisa, é compreender a violência estrutural, que extermina e mata crianças e adolescentes, sobretudo negras, pobres e de periferia, enquanto propulsora da gênese do modo de produção capitalista, as excluindo socialmente da possibilidade da manutenção da vida, a mesma exclusão social, que cotidianamente e coletivamente as discriminam e as afastam de uma perspectiva emancipatória e cidadã.

O processo de discriminação deve ser entendido como base em uma concepção de exclusão social, ou seja, uma impossibilidade de poder partilhar o que leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão, inclusive, com violência, de um conjunto significativo da população, por isso, uma exclusão social e não pessoal. Neste sentido, não se fala de um processo individual, mesmo acontecendo com pessoas, mas sim de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Sendo então uma “privação coletiva” entendida como exclusão social. Ela inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública (SPOSATI, 1996, p.32).

A pesquisa buscou ainda nortear a sua problemática, a partir dos efeitos gerados pela fragilidade e ou ineficiência de políticas públicas, nas demandas mais imediatas de crianças e adolescentes que se encontraram com o seu direito à vida ameaçada, mesmo sendo ele, o direito mais fundamental, e, extinguir tal direito é extinguir a própria existência.

Também no decorrer dos capítulos da dissertação, empreendeu-se projetar, quantas e tantas outras ameaças transversais atingem a infância e a adolescência, antes mesmo da ameaça de morte, com significância e relação com as ameaças de não ter acesso digno à cidadania, escolarização, habitação, saúde, alimentação, lazer, cultura, entre outros direitos insculpidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e que confirmam ineficiências de políticas públicas, que exterminam a vida de tais sujeitos mais gradualmente e ao longo dos anos, que ao chegarem à idade adulta, já foram vitimados de maneira objetiva, por uma morte simbólica, quando se tem negado uma existência que lhes promovam condições justas e igualitárias de viver e sobreviver.

As ameaças simbólicas relacionadas cabem também em dada análise, não somente e, mormente exercida pelo Estado, mas também, de uma responsabilidade da sociedade e da família de crianças e adolescentes. Famílias tais, inclusive, que sofrem de maneira cíclica e transgeracionais, as mesmas violências e violações das quais também já foram vítimas, quase como um fenômeno de repetição.

Segundo Volpi (2010), os aspectos econômicos interferiram na sociabilidade da família e de seus membros adolescentes. É visível, principalmente entre as famílias de baixo nível socioeconômico, a ausência de autonomia, de identidade, de participação social e política, uma vez que esteve sempre soterrada por planos e políticas econômicas que

favorecem o capital. Na função de transmitir bens e cultura, o que se percebe são as transmissões e as reproduções das mazelas sociais.

A presente dissertação está dividida em três capítulos, os dois primeiros capítulos percorrem e discorrem categorias e conceitos, que ancoram o último capítulo, ocupado pela pesquisa documental.

O primeiro capítulo contém a base teórica do Estado, segundo a perspectiva da Teoria Social Crítica, ancorado no conceito de Marx e Gramsci, destacando-se os pontos de convergência e os de maior distanciamento, para se chegar ao alcance dos direitos constitucionais no Estado Brasileiro, nas fases históricas dos cinco períodos Republicanos, que tem na Carta Magna de 1988, o seu cume. Ainda no primeiro capítulo é traçado um resgate das diferentes épocas e concepções da infância e adolescência, que determinaram a elaboração de políticas sociais públicas, desde o período escravocrata e colonial, até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, sem desaparecer dos diversos setores e segmentos sociais, pela garantia e avanço de tal conquista. Os princípios e fundamentos do ECA são elementos principais, que balizarão e nortearão toda a pesquisa, ao se analisar as crianças e adolescentes ameaçadas de morte, atendidas pelo PPCAAM/DF.

O segundo capítulo apresenta um estudo sobre os conceitos de pobreza e exclusão social e sua correlação com o Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes - SGD, sustentando-se que as contradições geradas pelo embate entre capital e trabalho advindos do modo de produção capitalista promovem que grande parcela da população seja atingida pela precariedade de políticas públicas, que lhes garantam direitos. A proposta neste capítulo é relacionar que as expressões da pobreza e exclusão social são condicionantes de vulnerabilidades, em variáveis que levam a contextos de desproteções, que culminam, entre outros fatores, que crianças e adolescentes tornem-se vítimas de riscos e ameaças de morte. Nessa perspectiva, a “inversão” ou a superação dessas expressões não ocorrerão senão pela supressão do sistema capitalista. Neste capítulo ainda, se apresenta uma correlação das políticas públicas sociais de combate à letalidade e o Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes – SGD.

O terceiro capítulo versa sobre os aspectos relacionados ao contexto histórico, metodológico e de funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes

Ameaçados de Morte, bem como, apresenta índices e dados de pesquisas em âmbito nacional e internacional, sobre letalidade, violência e ameaça de morte de crianças e adolescentes, ocasião em que se estabelece um paralelo com as categorias e análises da pesquisa documental, desenvolvida no âmbito local do Programa – PPCAAM/DF. Nesta ocasião, a metodologia da pesquisa, análise e categorização dos dados levantados, alcançam uma estruturação que dá formato ao objeto proposto.

Ainda no terceiro capítulo, são elencados os processos de desenvolvimento metodológico e dados utilizados que compuseram a pesquisa, de maneira a discorrer como integralmente eles foram alcançados, a partir de instrumentais densos e específicos do Programa de Proteção, que possui criteriosa análise de ingresso, pela sua natureza atípica, específica e excepcional de funcionamento, no âmbito das demais políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO I

O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*Nosso dia vai chegar, teremos nossa vez, não é pedir demais.
Quero justiça [...] deve haver algum lugar onde o mais forte
não consegue escravizar, quem não tem chance. De onde vem
a indiferença temperada a ferro e fogo? Quem guarda os
portões da fábrica?*

Renato Russo

A estrutura de normativas, plano e leis que contemporaneamente o Brasil alcançou no âmbito dos direitos de crianças e adolescentes, perpassam uma historicidade e uma organicidade de lutas e conquistas, que só podem ser compreendidas, se correlacionadas com a formação do Estado e as suas diversas dimensões, na perspectiva de fatores sociais, históricos, econômicos, políticos e culturais.

Ainda, para compreensão do papel do Estado e a sua relação com a política da infância e adolescência, vincula-se o seu interesse a favor do modelo econômico do sistema capitalista, bem como, o papel da sociedade civil, na conquista de direitos para esta faixa etária, promovendo uma correlação de forças, cada vez mais agravada, pelo modelo neoliberal de governabilidade no País.

Nesse sentido, faz-se necessário abordar as diversas fases de constituição histórica tanto do Estado, sob a perspectiva da teoria social crítica, quanto da criança e do adolescente, sob a perspectiva da contraposição entre a doutrina da situação irregular, vigente até os anos de 1980, até a garantia da doutrina da proteção integral, alcançada em decorrência da aprovação da lei 8.069/90.

1.1 - O Estado na Teoria Social Crítica.

A compreensão do Estado que envolve o âmbito das ciências humanas e sociais, encontram na perspectiva Marxista e Gramsciana alguns de seus pressupostos centrais. Tais pressupostos revelam que as relações sociais de produção e reprodução da vida, estabelecidas na esfera do capitalismo com a divisão de classes na sociedade, determinam a

existência humana e eleva o Estado a um lugar de contradições mantenedoras dos seus interesses e dos interesses das classes dominantes.

No entanto, para avançar até este quesito de Estado na perspectiva Marxista e Gramsciana, importante que se discorra em breve síntese, demais tipos de Estado, que antecederam a perspectiva da teoria social crítica, desenvolvida pelos filósofos Hobbes (1651), Locke (1689) e Rousseau (1762), tais como, as concepções de Estado de Natureza, Contrato Social e Estado Civil e que influenciaram enquanto marco inicial, a teorização e desenvolvimento de demais tipos de conceito.

Para o Estado de Natureza, tem-se a situação pré-social de existência dos indivíduos, que isoladamente se colocavam, para manter a sobrevivência e que deu princípio ao que viria a ser a propriedade privada, quando algum indivíduo cerca determinado território e diz: “é meu”, gerando a disputa.

Segundo Chauí (2000), a concepção de Hobbes no século XVII para o Estado de Natureza era o de isolamento e luta permanente dos indivíduos, vigorando a guerra de todos contra todos e do “homem lobo do homem” em contato direto com a natureza e se protegiam uns dos outros com as armas que criavam, enquanto que para Rousseau, no século XVIII, os indivíduos viviam pelas florestas, sobrevivendo com o que a natureza ofertava, desconhecendo lutas e comunicando-se por gestos.

Em seguida, tem-se a fase do Contrato Social (sociedade civil), ocasião em que os indivíduos renunciam a liberdade natural de bens, armas e riquezas e concordam transferir a terceiro, por meio de um contrato e este terceiro torna-se o soberano para criar e aplicar leis, e recebendo o título de soberania de autoridade política, ocasião que passava a representar um grupo e povo.

Os deputados do povo não são, nem pode ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica. Julga-se livre o povo inglês, e muito se engana que o é só durando a eleição dos membros do parlamento, finda a qual, hei-lo na escravidão, hei-lo nada; e como ele emprega os breves momentos de sua liberdade, merece bem que o perca (Rousseau, 2003, p.91-92).

A partir de então, surge o Estado Civil, com a concepção do Estado propriamente dito em sua regulação. Trata-se da ocasião em que a sociedade vive sob o direito civil, ou

seja, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo eleito soberano, após a efetivação do pacto ou contrato social.

Feito o contrato social, os contratantes transferiam o direito natural ao soberano e com isso o autorizavam a transformá-lo em direito civil ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados. Estes transferiam ao soberano o direito exclusivo ao uso da força e da violência, da vingança contra os crimes, da regulamentação dos contatos econômicos, isto é, a instituição jurídica da propriedade privada, e de outros contratos sociais (CHAUÍ, 2000, p. 223).

Realizados tais resgates sobre os tipos de Estado, que precederam o que é abordado na teoria social crítica, torna-se possível retomar o desenvolvimento de tais ideais e que nortearão as demais etapas deste capítulo.

O Estado se coloca como existente, pela conjunção de indivíduos, que agrupados, estruturam uma sociedade e elegem uma representação legítima, que atuará na determinação de leis e parâmetros para a sua organicidade.

A estrutura social e o Estado nascem continuamente do processo vital de indivíduos determinados, porém destes indivíduos não como podem parecer à imaginação própria ou dos outros, mas tal e qual realmente são, isto é, tal como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinadas limitações, pressupostos, condições materiais, independente de sua vontade (MARX e ENGELS, 2004, p. 44-50).

Ao legado de Marx, o Estado é instrumento de opressão e dominação de uma classe sobre as outras, perpetrando nas relações econômicas, sociais e políticas o seu lugar, sendo o Estado um instrumento permanente da dominação de uma classe, mas na seguinte premissa, poderia se encontrar o Estado político perfeito:

O Estado político perfeito é pela sua própria essência, a vida genérica do homem por oposição à sua vida material. Todas as premissas dessa vida egoísta continuam a subsistir na sociedade civil, fora da esfera do Estado, mas como propriedades da sociedade burguesa. Onde o Estado político atingiu um real desenvolvimento, o homem não leva não só no pensamento, na consciência, mas também na realidade, na vida, uma dupla existência celeste e terrestre: a existência na comunidade política, onde se considera um ser geral, e a existência na sociedade civil, onde trabalha como homem privado, vendo os outros homens

como simples meios, rebaixando-se o próprio ao nível do simples meio e tornando-se juguete de poderes estranhos (MARX, 1977, p. 26).

No entanto, qual seria o sentido de um Estado político perfeito? Esta premissa desafia a compreensão deste lugar ideal, que suprimiria até da sua própria semântica, um significado de instância máxima representativa e reguladora.

O Estado então nesta perspectiva é um propulsor da legitimação do domínio que a burguesia exerce sobre o proletariado e sobre as classes subalternas, evidenciando, portanto, que a sua função de garantidor dos interesses coletivos e comuns, é atinente a apenas uma classe em específico.

Para Magalhães (2009), Marx e Engels afirmam, no *Manifesto comunista*, que “o Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda burguesia”. Em resumo, aqui – e em todos os escritos políticos posteriores – o Estado aparece, para eles, como um organismo repressivo dos interesses de classe, mas sempre, representado sucintamente e sem elaboração pormenorizada. O tema ressurgue frequentemente em suas investigações de cunho político, quer nos cadernos e livros de juventude, quer nas obras da maturidade. Exceto em curtos trechos, ou em trabalhos de maior fôlego, quando a sociedade política assume contornos mais democráticos, o Estado é, em sua generalidade, portador de opressão de classes.

Esta contextualização, em uma perspectiva histórica, remete à concepção marxista de Estado. Ainda que na obra de Marx não exista uma abordagem ampliada, profunda e sistemática sobre o Estado, ele o concebe em diversas de suas obras, mesmo que de maneira transversal, como a mais plena expressão da classe dominante, ou seja, a classe economicamente mais forte se utiliza de um aparelhamento de representação para oprimir a classe mais fraca.

Conforme Barbosa (2008), a concepção marxiana de Estado e de política se insere no processo de debate sobre a relação estabelecida entre Estado e sociedade inaugurada com a modernidade.

Nesta direção, pouco difere para Marx, enquanto preocupação filosófica, se um governo é bom ou ruim, pois, se é uma modalidade de domínio, fatidicamente será ruim. O que torna ainda mais evidenciada, a sua concepção negativa de Estado, que enquanto

modelo programático, nunca exercerá auxílios de mudanças em favor ou “socorro” da classe oprimida, mas ao contrário, fará de tudo para oprimi-la.

Barbosa (2008), relata que Marx reconhece no Estado uma instituição em disputa pelas classes em conflito, tendo em vista fazer valer seus interesses e que apresenta caráter de classe em decorrência da sociedade encontrar-se socialmente antagonizada pelo advento da propriedade privada e das classes sociais.

Neste sentido, a concepção marxista das relações econômicas e de interesse privado entre os homens é que constituem a estrutura fundante do Estado, dela emana o seu caráter de classe, a natureza de suas leis.

Desta maneira, fica demonstrado o quanto o Estado, nos pressupostos marxistas, se torna um instrumento voltado para a garantia das próprias bases, sobre as quais se apoia a sociedade civil.

O Estado desde seu modelo clássico secular, até os dias atuais, não alcançou práticas distintas das afirmadas por Marx, pois tem reforçado progressivamente e fundamentalmente um enfraquecimento e uma opressão cada vez maior da *classe que vive do trabalho*.

A concepção marxista do Estado atua como uma função das barreiras materiais à obtenção do lucro pelos capitais individuais, ou seja, à extração do excedente dos trabalhadores. É esta extração de excedentes e não a luta de classes, variável fundamental na compreensão da forma do Estado (GRUPPI, 1985, p. 77).

A composição do Estado burguês, atinente aos interesses do capitalismo, se estrutura em crises e correlações de forças, crises estas, que promovem uma permanente inconstância de mercado, de produção e reprodução, de escoamento de mercadorias, de greves dos trabalhadores, de desemprego e dos fenômenos mais extremos da questão social que atingem a maior parcela da população, sem que esta receba o devido investimento e atenção das políticas públicas.

Todas as crises ciclicamente demonstradas no âmbito do Estado burguês, juntamente com o capitalismo⁵, é uma implicação do agravamento das contradições de classes, oriundas das lutas do proletariado, quer seja por conquistas de direitos, por avanços e melhorias em suas categorias, por garantias nos exercícios de suas cidadanias, quer seja até pela conquista do poder.

O Estado, para Marx, portanto, é uma arena de coadunação de próprios interesses e objetivos, elevada a um lugar de instituição acima de todas as outras e que possui uma função muito própria de garantir com que a dominação da classe operária pelos burgueses seja perene.

Nesta dimensão, evidencia-se que a esfera do Estado é constituída por todas as relações de produção de uma sociedade, por todos os tensionamentos implicados no cotidiano, por todas os tensionamentos e interesses, por todas as regulações, por todas as instituições, próprias da vida humana social onde o modelo econômico é regido pelo capital.

Para Carnoy (1990), os aspectos que integram o pensamento marxista sobre o Estado são: a forma do Estado e das relações sociais que decorrem das relações de produção; o Estado é a expressão política da dominação de classe; o Estado não representa o interesse comum, ou seja, da classe dominada que é o povo; o Estado surge da necessidade de controlar os conflitos econômicos; o Estado possui função repressiva em favor da classe dominadora.

O atendimento dos interesses gerais e coletivos no âmbito do Estado, conforme aponta Marx, não deixa de ser uma falácia, um campo de choques, pois o atendimento de interesses circunda o campo individual e é dirigido aos abastados da burguesia.

Assim, os interesses individuais tornam-se sobrepostos aos interesses coletivos que deveriam prescindir o funcionamento de uma sociedade regulada em um modelo justo e democrático.

A luta prática dos interesses particulares, que constantemente e de modo real chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos,

⁵ Na tradição teórica que vem de Marx, está consensualmente aceita que o capitalismo, experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolve (NETTO, 2011, p. 19).

torna necessário o controle e a intervenção prática por meio do interesse “geral” ilusório sob a forma de Estado (MARX e ENGELS, 2004, p. 61).

Na proporção do que se apresenta, apenas com a completa eliminação das bases materiais burguesas⁶ da sociedade civil é que seria possível alcançar a “emancipação política” efetiva e conseqüentemente a “emancipação humana”, que só ocorre com a cisão da propriedade privada e da exploração do homem pelo homem⁷, eliminando-se também, dentro desta perspectiva, a necessidade de existência de Estado, neste modelo, de guardião apenas dos interesses de uma única classe.

Mesmo com consideradas diferenças entre os conceitos de Estado para Marx e Gramsci, não há um apartamento total entre suas obras para este quesito. Gramsci, com certa fidelidade ao método de Marx, apresenta um Estado e uma conjuntura social e histórica, permeada por novas determinações. Para Gramsci, em conceituação de Estado ampliado, se coaduna a sociedade política – no sentido de Estado executor da coerção, com a sociedade civil – no sentido de âmbito de disputa do consenso e da hegemonia.

Em obras produzidas entre 1920 e 1930, Gramsci direciona a denominação “sociedade política”, como a da esfera estatal, que tem a mesma função, assim como seu antecessor apontou, de dominação, só que por um aparelhamento de coação e repressão, que incluem o aparato policial/miliar e o sistema judiciário/administrativo, impostos coercitivamente pela classe que detém o poder, para o exercício da dominação.

Ainda assim, neste conceito, Gramsci afirma que o Estado, por si só, não é sozinho o aparelho repressivo da burguesia, pois a hegemonia da burguesia encontra-se na superestrutura.

Gramsci tratou de investigar as superestruturas da sociedade capitalista com principal enfoque sobre o papel que a cultura e a política exercem para construir um projeto social hegemônico.

⁶ A primeira tarefa política da classe operária em sua constituição, no aparecer e configurar-se como classe em si mesma, consiste em revolucionar a velha sociedade em sentido especificamente capitalista e burguês. O processo global da constituição da classe compreende essa regeneração da ordem existente, que não pode resultar da ação política espontânea das classes burguesas e, tampouco, equacionar-se politicamente como um desdobramento normal das revoluções interrompidas (FERNANDES, 2009, p. 29).

⁷ Não o reino dos céus na terra, mas o rico espaço em que a promessa da felicidade social seria possível com o florescimento da personalidade de todos e cada um dos homens, à base da "livre associação de livres produtores" (NETTO, 1994, p. 34).

Assim, para este entendimento, se faz necessário explicitar o que desde antes, Marx já havia conceituado enquanto as duas dimensões centrais do Estado, que são a infraestrutura e a superestrutura.

A infraestrutura ocupa a base econômica, as relações de produção e o desenvolvimento das forças produtivas; já a superestrutura ocupa o Estado e suas instituições jurídicas, religiosas, políticas, morais, mas também, contido nele, contextos e expressões ideológicas. Estas duas dimensões se interseccionam como subestruturas de uma estrutura maior.

A estrutura social e o Estado resultam constantemente do processo vital de indivíduos determinados; mas não resultam daquilo que esses indivíduos aparentam perante si mesmos ou perante outros e sim daquilo que são *na realidade*, isto é, tal como trabalham e produzem materialmente (MARX e ENGELS, 2004, p. 98).

Com estas intersecções, os indivíduos vão determinando-se e caracterizando-se na medida do que produzem na infraestrutura e de como se representam e se põe na realidade da superestrutura, também a partir de etapas distintas da sua própria historicidade.

Quando se trata de historicidade humana ou social, Gramsci teoriza que a emancipação política do proletariado não se dá apenas nas vias econômicas, de superação do âmbito da propriedade, ou dos meios de produção, mas também do alcance de uma historicidade cultural e ideológica, que crie a superação da opressão do intelecto, da qual o proletariado sempre esteve subjugado e que por tal, não lhes fora possibilitado condições de enfrentamento em paridade com as outras classes, para lutar por uma emancipação.

Gramsci percebe que na sociedade capitalista madura o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder complexificaram-se, fazendo emergir uma nova esfera que é a “sociedade civil”, tornando mais complexas as formas de estruturação das classes sociais e suas relações com a política. É nesse contexto que indica as possibilidades de construção de uma nova sociabilidade, de transformação das condições de vida das classes subalternas, passando, necessariamente, pela construção de uma nova hegemonia, cujo processo de estruturação não ocorre somente a partir do campo econômico. Exatamente porque Gramsci tem a clara compreensão de que a estrutura da sociedade é fortemente determinada por ideias e valores, a luta pela hegemonia também encerra em si um debate sobre cultura (SIMIONATO, 2001, p.7).

Para criação de uma nova hegemonia e de uma nova constituição da história, as massas necessitariam perante o Estado, instrumentalizar-se de uma *práxis*⁸ política associada à cultura, pois dela emanaria uma nova consciência, geradora de transformações nas instituições, nas organizações, nos grupos e até no próprio Estado.

Com base nos postulados de Marx, no entanto, com uma aproximação mais contemporânea ao que se tem moldado no Estado moderno, Gramsci defende a necessidade da “reforma intelectual e moral”, mas não a torna menos importante que as reformas na socialização da economia e da política, pois elas coletivizadas é que produziriam uma evolução civil das classes mais subalternizadas.

O Estado, por outro lado, repousa sobre uma base cultural protegido por uma malha sólida contra as revoluções, contra as irrupções violentas, e sua ação, que é a mesma do grupo social dominante, é vasta e capilarizada. Sua hegemonia conforma massas humanas de cidadãos, porque estão ligadas ao modo de vida burguês e a ele consentem e aderem. Nesse sentido, a hegemonia não significa apenas subordinação de uma classe em relação à outra, mas a capacidade das classes na construção de uma visão de mundo, ou seja de efetivamente elaborar uma “reforma intelectual e moral”. A preocupação de Gramsci é, pois, com a transformação dessa visão de mundo, com a elevação das condições de vida das classes subalternizadas e com a sua inclusão no cenário histórico, excluídas que sempre foram dos processos histórico-sociais (SIMIONATO, 2001, p.10).

De maneira mais vasta, posteriormente, Gramsci passa a teorizar o conceito de Estado ampliado, desenvolvendo que se a política alcança um patamar mais socializado, indubitavelmente o Estado também se capilariza e passa a constituir-se de necessidades recriadas e criadas.

O Estado, portanto, passa a projetar-se em novas funções, assim, além de exercer a coerção, através da sua sociedade política, tem cravado sobre si próprio, o consenso, através da sociedade civil – em uma dualidade da contradição e da luta de classes, que tanto quanto diversa, é desigual.

⁸ O conceito de “práxis”, como agir individual e social, está no centro de toda filosofia inaugurada por Karl Marx e pelo seu modo de abordar os problemas da produção e da ciência. Nos chamados Manuscritos econômico-filosóficos de 1844, Marx escrevia: “Assim como a sociedade produz o homem enquanto homem, ela é produzida por ele”. Essa ideia de que a “produção” ou “práxis humana” engloba não apenas o trabalho, mas também, todas as atividades que se objetivam em relações sociais, instituições, carecimentos, ciência, arte, etc., atravessa todo o pensamento de Marx e constitui o seu princípio fundamental (BADALONI, 2013, s.p.).

Para Gramsci, o Estado “integral” ou “ampliado” se forma na conjunção de uma *sociedade política* (Estado *stricto sensu* ou Estado-coerção) e uma sociedade civil (esfera de disputa da hegemonia e do consenso) [...] em conjunto, as duas esferas – *sociedade civil e sociedade política* – formam o Estado da realidade histórico-social analisada por Gramsci. A natureza de classe do Estado e sua função de conservar os interesses particulares dessa classe por meio da repressão, como registrado por Marx e Engels e, depois, por Lênin, são afirmações que são conservadas por Gramsci. Ele denomina “sociedade política” a esfera estatal, cuja função é a dominação de uma classe, conformada pelo conjunto de *Aparelhos de Coerção e Repressão* pelos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação (MONTAÑO e DURIGETTO, 2010, p. 35).

O que fica exclamado, nos pressupostos dos dois autores, Marx, como um visionário antevendo tempos presentes e Gramsci em um contexto mais contemporâneo, é o quanto atualmente o Estado possui paradigmas de contradições e tensionamentos instaurados dentro de sua própria estrutura.

Ainda, que o Estado enquanto instituição mantém e sustenta, quase como necessária para sua auto existência, um fosso distante, entre a garantia dos interesses individuais de pequenos grupos dominantes e entre a opressão do gotejamento de parcas políticas públicas para a maioria da população, que não encontra legitimidade democrática na instância de representação coletiva, do qual o Estado normativamente ocupa.

1.2 - O Estado Brasileiro e os direitos constitucionais.

Para remontar o período de construção dos direitos constitucionais no Brasil, se requer uma compreensão histórica, com resgate ao período do início da República, em 1889. É importante seccionar a República em cinco períodos, que vai de 1889 a 1930 – República Velha; 1930 a 1945 – Era Vargas; 1945 a 1964 – República Populista; 1964 a 1985 – Ditadura Militar; 1985 aos dias atuais – Nova República.

Todas estas fases e períodos da República tiveram diferentes dimensões na construção do alcance dos direitos constitucionais e na construção de políticas públicas e de cidadania para a sociedade, mas aqui terão maior recorte e destaque, os períodos que se relacionaram com o Serviço Social e suas categorias de análise.

A República tem início após a crise do regime imperialista, causada primordialmente pelo fim da escravatura com a Lei Áurea (1888), que gerou, mesmo com a

resistência de setores mais conservadores das elites brasileiras da época, bruscamente, uma crise de produção, pela eliminação daquele tipo de mão-de-obra abundante e barata.

Diversos movimentos populares, rebeliões, escravos de fuga, regimes internacionais, pressionavam a um movimento de pró-abolição, ainda assim, o Congresso Nacional, intentado nos interesses dominantes, foi instalando crises ainda maiores, com a criação de leis que tinham o objetivo apenas de apaziguar tais pressões, como a lei do ventre livre (1871) e a lei do sexagenário (1885).

Para além da questão central escravocrata e abolicionista, a Guerra do Paraguai, a insurgência fortalecida de partidos republicanos, os conflitos diplomáticos entre Brasil e Inglaterra, o fortalecimento de Estado-nação com a afirmação de interesses regionais, a Guerra da Secessão Americana, foram elementos que impulsionaram o advento da República.

A República veio tomada por um período de transições desconhecidas, quanto à estruturação do que seria mais tarde a sua Constituição.

Os anos posteriores ao 15 de novembro se caracterizam por uma grande incerteza. Os vários grupos que disputavam o poder tinham interesses diversos e divergentes em suas concepções de como organizar a República. Os representantes políticos da classe dominantes das principais províncias – São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – defendiam a ideia da república federativa, que asseguraria um grau considerável de autonomia às unidades regionais. Distinguiam-se, porém em outros aspectos da organização do poder. O Partido Republicano Paulista – PRP e os mineiros sustentavam o modelo liberal. A base da República seria constituída de cidadãos, representados na direção do Estado por um presidente eleito e pelo Congresso (FAUSTO, 1995, p. 244).

Com os resquícios ainda de um recente período imperial, a Primeira Constituição Republicana Brasileira é promulgada em 1891, e tem com seu voto aberto a instauração de um presidencialismo que promove a manutenção de interesses das elites agrárias.

Com uma estrutura de exclusão, o que com o passar dos anos avança através de conquistas no âmbito do direito, as mulheres e os analfabetos não tiveram a garantia de exercer o voto.

Uma comissão de cinco pessoas foi encarregada de redigir um projeto de Constituição, submetido depois a profunda revisão por parte de Rui Barbosa. A seguir, encaminhou-se o projeto à apreciação da Assembleia Constituinte, que,

após muitas discussões e algumas emendas, promulgou o texto a 24 de fevereiro de 1891. A Primeira constituição da República inspirou-se no modelo norte americano, consagrando a República federativa liberal. A da autonomia dos Estados – designação dada às antigas províncias – estava no artigo 65, § 2º da Constituição. Aí se dizia caber aos Estados poderes e direitos que lhes fossem negados por dispositivos do texto constitucional. Desse modo, os Estados ficaram implicitamente autorizados a exercer atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar foras militares próprias: as forças públicas estatais. Tais atribuições eram do interesse dos grandes estados, e, sobretudo, de São Paulo. A possibilidade de contrair empréstimos no exterior seria vital para que o governo paulista pudesse pôr em prática plano de valorização do café. Uma atribuição importante para os Estados exportadores – e portanto para São Paulo – foi a de decretar impostos sobre a exploração de suas mercadorias (FAUSTO, 1995, p. 249).

O Ministro Rui Barbosa assumiu neste período um governo provisório, com uma sequência de iniciativas e decretos, que aumentaram a oferta de moeda e expansão de crédito, crescendo também a especulação na bolsa de valores e aumentos do custo de vida, tais medidas perduraram nos governos posteriores, o que regeu o modelo econômico do País e por consequência, o forte impacto na vida societária, principalmente dos trabalhadores.

Em seguida, dois militares assumiram a presidência da então República, os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. O primeiro presidente civil foi Prudente de Moraes. Os militares na presidência, anos mais tarde, se tornou uma realidade no Brasil, por longo período.

Nossa República, passado o momento inicial de esperança de expansão democrática, consolidou-se sobre um mínimo de participação eleitoral, sobre a exclusão do envolvimento popular no governo. Consolidou-se sobre a vitória da ideologia liberal pré-democrática, darwinista, reforçadora do poder oligárquico (CARVALHO, 1986, p. 161).

Posterior a instalação da primeira Constituição Republicana do Brasil, teve sequência uma longa alternância entre presidentes mineiros e paulistas, o que na época fora denominado da política do “café com leite”.

Junto com esta política, o café transforma-se em produto de exportação e a Região Sudeste se torna o centro dos privilégios dos investimentos federais. Há um movimento maior de imigrantes advindos de diversos Países da Europa, tais como Itália, Alemanha e Espanha, que serviam como mão de obra nas dezenas de lavouras cafeeiras do interior

paulista – importante demarcar que para um regime e sistema econômico desigual, estas relações de trabalho eram precarizadas e estabelecidas com opressão. Esta última característica remontam a República Velha, mas não é exclusividade dela. A ausência de políticas sociais ou de proteção mais efetiva ao trabalhador era evidente neste contexto.

No bojo do conceito de política social, encontram-se teorizações diversas, muitas delas, fragmentada apenas na necessidade de investimento e distribuição econômica básica, sem uma articulação orgânica em seu sentido.

A política social está ligada a princípios que governam atuações cuja finalidade, associada ao concurso de meios, venha promover mudanças em situações, sistemas e práticas, ou em condutas e comportamentos. Assim, procedendo, remetesse ao entendimento que o conceito só faz sentido, a quem utilizar as políticas sociais para o dever político e ético no sentido de influir numa realidade concreta que precisa ser mudada (TITMUS, 1976, p. 28).

A política social deve ser compreendida em uma esfera de contradições estabelecidas no âmbito do Estado e da sociedade civil, permeadas por contradições ainda mais fundantes, entre capital e trabalho. Ainda, ela deve estar ancorada em redistribuição econômica e a garantia de direitos sociais.

Para Pereira (1998) a política social caracteriza-se como moderna função do Estado capitalista de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direito de cidadania, ou seja, conceitua-se a partir dos fundamentos dos direitos sociais, e se posiciona entre a acumulação capitalista e a justiça social.

O período que encerrou a República Velha ficou marcado pelo agravamento de uma crise econômica (reverberações da quebra da bolsa de 1929), pela eclosão de revoltas e levantes militares, pelo aumento de grupos sociais urbanos, além de conflitos políticos oriundos da cisão de algumas oligarquias dominantes. Todas estas questões, em conjunto, favoreceram a Revolução de 30, com a derrubada das oligarquias rurais.

O elemento novo em que se constituirá a política social desenvolvida a partir do Estado pós 30 não estará apenas em sua intensidade e generalização, mas também em sua vinculação a uma estrutura corporativista. Ainda nos primeiros anos do Governo Provisório, a legislação social anterior é revista e ampliada – jornada de 8 horas, menores, mulheres, férias, juntas de conciliação e julgamento, contrato coletivo de trabalho etc – projetando-se sua aplicação generalizada nos meios urbanos. Paralelamente e, inclusive, antecedendo o cumprimento efetivo das medidas de “proteção ao trabalho”, é baixada uma

legislação sindical tendente a vincular estreitamente ao controle estatal a organização da classe operária (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005, p.152).

É então no período da Era Vargas, que durou por 15 anos, que a classe operária passa a reivindicar com mais expressão os seus direitos trabalhistas e condições mais dignas de vida. Neste período, muitos trabalhadores vinculavam-se a espaços organizados de sindicatos.

O reconhecimento, ou melhor, a ampliação e generalização do reconhecimento da cidadania do proletariado se dá dentro de uma redefinição das relações do Estado com as diferentes classes sociais e se faz acompanhar de mecanismos destinados a integrar os interesses do proletariado através de canais dependentes e controlados (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005, p.152).

Um volume de mudanças sociais é incorporado desde o início da Era Vargas, cria-se uma nova legislação trabalhista e social. Entre 1930 e 1931 é criado o Ministério do Trabalho e a lei dos sindicatos. Em 1932 o trabalho feminino torna-se regulamentado e a jornada de 08 horas é instituída. Logo em seguida, os institutos de aposentadorias e pensões têm a sua legitimação.

A percepção é que no âmbito de interesses estabelecidos entre quem governa e governados, a correlação de forças também é de barganhas, pois Vargas encontra e percebe na classe trabalhadora uma modalidade de arrefecer a tradicionalidade das oligarquias rurais e toma inúmeras medidas políticas “em favor” das massas, justamente por encontrar nelas a sua base de apoio.

Torna-se propagado o discurso da justiça social e da proteção do trabalhador, no entanto, era a modalidade de controle e subordinação para o operariado e alargamento da exploração da força de trabalho.

Segundo Loureiro (1980), o Estado brasileiro que se consolidou nos anos de 1930 com a Revolução e se afirmou ao longo da década, não chegou a representar os interesses de um determinado setor da sociedade. Em consequência da crise do café a burguesia representante desse setor se achou deslocada do poder; as classes médias não se assumiram politicamente; os tenentes fracassaram enquanto movimento político autônomo; o grupo industrial não encontrou viabilidade para um projeto específico, isto porque muitas das vezes havia concordância entre seus interesses e o setor cafeeiro, ou ainda, porque apesar

da crise que afetou este último, o café continuou sendo o elemento básico da economia brasileira.

Em 1934, é promulgada uma nova Constituição, de onde decorrem os direitos já proclamados no início da era Vargas, há por meio legal, uma influência e institucionalização da Igreja Católica no Estado. A participação religiosa católica torna-se institucionalizada, alcançando um lugar privilegiado. Neste mesmo período os movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora alcançam um apogeu, instala-se uma recessão econômica e uma radicalização política.

Apenas 03 anos mais tarde, a nova Constituição de 1937 torna o poderio de estado do presidente Getúlio Vargas ainda mais centralizador com a implantação da ditadura do Estado Novo, não coincidentemente, tal medida surge após o levante comunista liderado pela Aliança Nacional Libertadora - ALN, ocorrida em 1935 e rapidamente extinta pelo governo, com apoio de setores mais liberais, que viam a necessidade de combate ao comunismo como grande agenda.

Segundo Pandolfi (2003), o objetivo primordial da ANL era fazer oposição cerrada ao regime: defendia propostas anti imperialistas e levantava a bandeira da reforma agrária e das liberdades públicas.

Conforme Ferreira (2003), o Estado Novo vigorou entre 1937 a 1945, sendo marcado no campo social, pela instalação do aparato executor das políticas sociais, dentre elas destacam-se: a legislação trabalhista, a obrigatoriedade do ensino e a cobertura previdenciária associada à inserção profissional – alvo de críticas por seu caráter não universal. O governo de Vargas procurou reconhecer o trabalhador fortalecendo assim um projeto político e introduzindo uma cultura dos direitos via Estado.

Importante destacar que marcadamente para o período do Estado Novo, as políticas públicas sociais tiveram características paternalistas, assistencialistas e autoritárias, pois advinham de um poder centrado na figura nacionalista do presidente e eram recebidas como uma concessão, constituída também por um aparato burocrático.

Como marcos da assistência social da época foram criados: o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (1938), a Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942) e o Serviço Nacional de Aprendizado Industrial – SENAI (1942).

A violência que caracterizava o Estado Novo, a tentativa de superação da luta de classes através da repressão e tortura, não pode esconder a outra face de sua postura, que se traduz na influência de sua política de massas [...] a noção fetichizada dos direitos, cerne da política de massas do varguismo e da ideologia da outorga, tem por efeito obscurecer para a classe operária, impedi-la de perceber a outra face da legislação social, o fato de que representa um elo a mais na cadeia que acorrenta o trabalho ao capital, legitimando sua dominação (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005, p. 237).

Os direitos sociais conquistados ao longo de todo o período histórico são primordiais para o estabelecimento de uma sociedade que tenha consolidações democráticas e justas, mas também para a ampliação da cidadania social, nos marcos do contemporâneo sistema capitalista.

Cabem aqui parênteses, de modo a pontuar o conceito de cidadania como algo mais abrangente do que apenas o acesso a direitos sociais, a um padrão de bem estar, a uma participação política ou a um conhecimento do sistema de justiça.

É necessária a compreensão de que a cidadania é elemento fundante para a emancipação e desenvolvimento humano, de maneira universalizante, mas, sobretudo, mais necessária na compreensão da classe trabalhadora, para que esta assim a persiga.

Segundo Demo (1994), o maior desafio da cidadania é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. O não-cidadão é, sobretudo, aquele que está coibido de tomar consciência crítica da subalternidade que lhe é imposta e não atinge a possibilidade de conhecer uma história alternativa e de se organizar politicamente para tanto. Compreende a injustiça como destino. Faz a riqueza do outro sem dela participar.

No âmbito do regime da Era Vargas e nos demais que se sucederam no pós 45, os direitos sociais foram desenvolvidos como políticas econômicas, vinculados ao processo de acumulação capitalista.

Os direitos e políticas sociais apenas têm o seu surgimento por atribuírem-se aos embates firmados pela classe trabalhadora e por um constante processo de tensionamento que geraram alternadamente avanços.

Segundo Nogueira (2001), o surgimento das políticas sociais decorreu das lutas travadas pela classe trabalhadora no interior do Estado capitalista que implicou uma

ampliação da noção de igualdade: de uma igualdade formal para uma igualdade na apropriação da riqueza social. Assim, a cidadania liberal sofreu reformulações a partir do avanço da industrialização, da socialização política e da democracia, da maior intervenção do Estado na vida econômica e social enquanto resultante das reivindicações operárias.

No período que compreende de 1945 a 1964 – denominado de populista, o País passou por transformações de governos nacionalistas em meio a um processo de aceleração industrial, desenvolvimentista e de defesa de um progresso econômico. Na Presidência passaram nomes como: o Presidente Getúlio Vargas, o Presidente Juscelino Kubitschek, o Presidente João Goulart e o Presidente Jânio Quadros. Houve polarizações políticas internacionais dividindo nações entre capitalistas e comunistas.

Também emergiram no Brasil grupos políticos com formações mais constituídas de esquerda e de manutenção da burguesia conservadora, ambos intensificaram suas atividades políticas após a nova Constituição de 1946.

As atividades de esquerda, consideradas comunistas, possuíam profissionais liberais e classe trabalhadora em seu centro, discutiam a ampliação de direitos e de maior equidade econômica e social, mas tiveram suas atividades perseguidas e estigmatizadas como ameaçadoras da ordem.

Para este período, o Estado promovia uma prosperidade, mas que tinha em sua estrutura um aumento da miséria, com cenários de contradições que exigiam uma urgente reforma social, mas que gerou mais adiante a tomada do poder por militares por 20 anos.

Sob vários aspectos, a transição do Estado oligárquico ao populista foi acompanhada pelo fortalecimento do aparelho estatal, compreendendo a economia, a sociedade e também a cultura. O que já era uma tendência acentuada na época de predomínio do poder oligárquico, fortaleceu-se na vigência do populismo. Nesta época, a industrialização, a urbanização, os movimentos sociais, o nacionalismo e outras manifestações políticas, econômicas e culturais induziram a expansão dos órgãos governamentais. Aos poucos, o próprio Estado constituía-se como capitalista, além de propiciar o desenvolvimento dos capitais privados nacionais e estrangeiros (IANNI, 1986, p. 45).

Neste período populista, o alcance de algumas conquistas, a criação de alguns órgãos, promulgação de leis e implantação de serviços, foi fundamental para a sociedade e principalmente para a classe mais pauperizada, mesmo que algumas dessas conquistas

assentadas em marcos assistencialistas, em modelos não ideais de emancipação, pouco atuantes, ou influenciadas pela religião católica.

Estes avanços precisam ser denominados, pois também foram estruturantes para o Serviço Social enquanto profissão e enquanto objeto e base de estudos teóricos: Serviço Social da Indústria - SESI (1946), Centros de Ação Social - CAS (1946), Fundação Leão XIII (1946) e Lei Orgânica da Previdência Social (1960).

A partir de 1964 até 1985, período da ditadura militar, foi instaurado no Brasil um regime antidemocrático e totalitário, onde a repressão, a censura e a tortura combatiam os opositores ao regime, os desmontes e suspensões dos direitos constitucionais se instauraram para toda a sociedade e juntamente a supressão das liberdades individuais.

Com a emergência do militarismo, reativou-se o processo de expansão e fortalecimento do Estado. A ditadura leva a hipertrofia do poder estatal a limites raramente alcançados em outras épocas. O Estado se apresenta como um poderoso e indispensável capitalista coletivo, o que muda muita coisa. A relação entre a sociedade civil, o povo, os grupos sociais, as classes sociais, o trabalhador, o cidadão com o poder muda de figura. Há desenvolvimentos da ditadura do grande capital que alteram bastante o significado de nação, sociedade nacional, soberania. O modo pelo qual o aparelho do poder se atrela às multinacionais e põe amplos setores da economia e sociedade à disposição dos movimentos do capital, da reprodução ampliada, torna um tanto obsoletas a nação e a soberania (IANNI, 1986, p. 45).

Mesmo dentro do contexto governista e histórico desfavorável, este período foi marcado por uma emergência, sobretudo no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, de movimentos sociais organizados nas áreas urbanas e rurais, que pressionavam cada vez mais por conquistas e melhorias sociais, econômicas, políticas e culturais em seus contextos de vida.

A atividade associativa foi retomada, com sindicatos, organizações profissionais, e centrais trabalhistas. O movimento estudantil, feminista, agrário, entre outros de expressão passam a se estruturar e definir plataformas de resistência ao regime.

Fruto da mobilização popular, de uma crise econômica interna intensa, de um aumento da dívida externa, de crises políticas dentro do próprio âmbito militar, de constantes greves da classe trabalhadora e do descontentamento generalizado de diversos setores, conjuntamente se tem instaurado o processo de desgaste do regime militar, que culminou com a campanha das “Diretas Já”, em 1984, que clamava pelas eleições diretas

para presidente da República. Em 1985 o Presidente José Sarney passa a governar o País, sob o novo contexto da abertura política depois de 20 anos.

O processo de redemocratização tem o seu ápice, no alcance de direitos democráticos, com a Constituição Federal de 1988. Conquistar os direitos civis, políticos e sociais foi uma árdua luta da classe trabalhadora, no entanto, os direitos alcançados não requer apenas reconhecimento legal, mas a desafiante tarefa de efetivação.

A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Esse é, particularmente, o caso do Brasil. Mas, embora a conversão desses direitos sociais em direitos positivos não garanta sua plena materialização, é muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado. Tampouco é casual que os neoliberais se empenhem hoje, inclusive em nosso país, por eliminá-los também das normais legais, em particular da própria Constituição (COUTINHO, 1997, p. 156).

Dos anos 1990, em diante, já com a Constituição Federal promulgada, tem-se um contexto de desoneração do capital com os investimentos que seriam das políticas sociais e, de modo perverso, já com os desenhos de uma atuação política neoliberal, uma redefinição dos paradigmas de universalização de direitos, transferindo a responsabilidade de proteção social para os trabalhadores e para estruturas da sociedade civil.

O modelo neoliberal marca profundamente uma estagnação e uma precarização dos direitos e das políticas sociais já alcançadas, gerando mais pobreza e exclusão e uma cristalização do mercado e do capital.

Porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societária elementar e insuperável e uma proposição política que repões o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia. A programática que aí se contém, compreende-se, não teria atividade político-ideológica quando o Welfare State e os experimentos alternativos ao capitalismo registravam êxitos, reais e ou aparentes – é apenas quando ambos, os alvos óbvios da ofensiva neoliberal, entram em ciclo crítico que aquilo que era mentação de intelectuais converte-se numa espécie de “espírito do tempo” (NETTO, 2012, p. 84).

Para uma cronologia histórica deste período, temos a presidência de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002, período em que a já citada política neoliberal tornou-se

mais praticada e defendida pelo seu governo e teve como principais características e ações: privatização da gestão pública, decisões tecnocráticas, flexibilização do mercado e das relações de trabalho, desarticulação entre planejamento e gestão, regulação estatal, desestatização.

Deram continuidade a esta concepção de Estado, os governos do Presidente Luís Inácio da Silva e da Presidente Dilma Rousseff, de 2002 até os dias atuais, no entanto, com contornos e conformações distintas dos governos anteriores e incremento em grande escala de políticas de transferência de renda, estes últimos Presidentes não conseguiram romper plenamente com a concepção de política social focalizada já antes desenvolvida.

Embora que com mais empenho na promoção do desenvolvimento, no incentivo a participação pública e redução das desigualdades, o modelo econômico ainda continuou sendo neoliberal e de elevação e supremacia do capital.

Ainda é distante, o alcance efetivo de direitos sociais e de cidadania para a população e enquanto não estiverem superadas as desigualdades impostas pelo sistema capitalista, assim permanecerá.

Considerando aqui as características de direitos sociais e de cidadania, conforme previsto por Viana (2008), como instrumentos jurídicos-formais, afiançados pelas Constituições federais, muito embora o simples reconhecimento legal e jurídico formal dos mesmos não garanta sua efetiva materialização, ou seja, não basta ter direitos assegurados em lei. Há que demandá-los e reivindicá-los. Expressam, sobretudo, fenômenos sociais resultantes da história. Surgem sob forma de reivindicações das classes sociais que ao problematizarem suas necessidades básicas, as transformam em demandas sociais e as apresentam ao Estado e especificamente das crianças e adolescentes do Brasil.

1.3 - A história da criança e do adolescente no Brasil e a conquista da Lei 8.069/90.

A história da criança e do adolescente no Brasil até se chegar os anos 1990, com a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, remonta a séculos passados – XVII/XIX, desde o período colonial e de império escravocrata, quando crianças e adolescentes negros eram comercializados a baixo valor, já que não rendiam lucro imediato

de mercado e podia ser utilizadas por longos períodos como força de trabalho, ainda assim, se sobrevivessem a travessia dos navios negreiros.

A história também atribui marcadamente a esta infância, contextos de violências diversas e opressões, de (des)significados quanto a sua existência. No contexto escravagista, as crianças em certa medida garantiram com rentabilidade maior aos senhores, a manutenção do sistema econômico vigente.

Segundo Carvalho (2001), os filhos dos escravos faziam pequenos trabalhos e serviam de montaria nos brinquedos dos sinhozinhos. Nas ruas, trabalhavam para os senhores ou eram por eles alugados. Em muitos casos, era a única fonte de renda de viúvas. Trabalhavam de carregadores, vendedores, artesãos, barbeiros, prostitutas. Alguns eram alugados para mendigar.

Na era colonial do Brasil, a educação para crianças maiores de sete anos não era obrigatória e o número reduzido de escolas despromovia qualquer tipo de educação formal, realidade que só foi em partes alterada na segunda metade do século XIX quando um decreto imperial ampliou o número de escolas no País.

Os escravos não eram aceitos, e as crianças do sexo feminino de qualquer contexto econômico, não podiam frequentar o que na época era denominado de “primeiras letras”. As famílias detentoras de riqueza e poder contratavam mestres professores para educar seus filhos no ambiente doméstico.

Os estudos históricos demonstram que há três ou quatro séculos não se fazia qualquer distinção entre a criança, o adolescente e o adulto. O infante era considerado como um adulto em miniatura e tratado como tal. Nas classes abastadas, essa condição de mini-adulto se refletia em uma rígida escolarização precoce; e nas classes menos favorecidas, em uma inserção nas atividades laborais (NEPOMUCENO, 1999, p. 342).

Em conformidade com este tempo, as normativas e regulamentações sociais se faziam com o interesse mais individualizado de apenas preservar a reputação familiar e privada. Muitos infanticídios e abandonos foram praticados, quando crianças filhas de relações sexuais não consentidas ou fora do tradicional casamento católico, nasciam.

As relações sexuais entre senhores e escravas ou índias eram uma prática comum, embora, fosse considerada imoral e ilegítima, donde decorriam, também grande número de filhos ilegítimos, contrariando a moral do

casamento. Os filhos nascidos fora do casamento, com raras exceções, eram fadadas ao abandono. A pobreza também era causa de abandono (MARCÍLIO, 1998, p. 55).

Ainda no período do Brasil Colônia, não se tinha uma estruturação regimentar de como atender crianças pauperizadas, órfãs, ou abandonadas pelas famílias. Um assistencialismo era prestado como um “socorro”, em meio a uma desordem entre público e privado, já que não havia uma definição de responsabilidades estabelecidas – ora eram assumidas pelo governo (Câmara Municipal), ora por grupos religiosos caritativos (Santa Casa de Misericórdia), que começaram a assumir em elevada maior parcela.

As Rodas, ou Rodas dos Expostos⁹, foram construídas dentro das Casas de Misericórdia e tinha o mesmo modelo como já implantado em Portugal, de cumprir a função de recolher crianças em situação de abandono ou de rua, preservando-se a identidade, ou a moral, em uma lógica conservadora e religiosa, das pessoas que as abandonavam.

As crianças que eram depositadas nas Rodas ficavam sob os cuidados assistenciais e religiosos das instituições até completar a maioridade e permitia que até este período, elas fossem utilizadas como força produtiva de trabalho.

Após a independência do Brasil, em 1822, a burguesia ascende progressivamente e tem seu domínio firmado com a era industrial. Neste período a questão da atenção à infância e adolescência se fundou no cumprimento da ordem pública, na perspectiva repressiva e controladora do Estado frente à situação de abandono ou pobreza da população.

Segundo Coimbra (citado por, Nunes, 2007), começa a se consolidar a associação entre pobreza e criminalidade, isto é, a construção do mito das classes perigosas, sob o parâmetro da absorção do movimento higienista no Brasil, o qual considerava pelo viés da medicina, a absolvição de hábitos de higiene como recurso principal para o desenvolvimento, carregado da perspectiva moralista, individualista e controladora das classes populares, desconsiderando todas as contradições históricas inerentes à sociedade.

⁹ Caixa giratória, em formato cilíndrico, instalada na portaria dos conventos, ou orfanatos, onde se colocavam as crianças enjeitadas ou abandonadas (RIZZINI, 2011, p. 197).

A missão “saneadora” do país, no que tange à infância, era elaborada como parte do projeto de construção nacional, desde os primeiros anos de instauração do regime republicano. O discurso predominante continha uma ameaça implícita em suas mensagens; a de que o país seria tomado pela desordem e pela falta de moralidade, se mantivesse a atitude de descaso em relação ao estado de abandono da população, em particular a infância. A proposta tinha uma fórmula extremamente lógica e econômica, adequada ao pensamento de então. Ao proteger a criança, defendia-se o país (RIZZINI, 2011, p.77).

As práticas de abandono, os modelos higienistas, os descuidados e desproteções da infância perduraram por todo o início do século XX e foram elas que se vincularam ao estabelecimento da primeira legislação exclusiva sobre crianças e adolescentes, de 1927, denominado de Código de Menores e redigido por Melo Mattos.

O Código de Menores tinha função repressiva, baseava-se numa lógica policial, com medidas punitivas, exercendo o controle e a coerção das crianças e adolescentes. O Juiz figurava como soberano central, colocando a criança e o adolescente como sujeito secundário, pois podia intervir legitimamente em suas vidas e nas das suas famílias, chegando a destituir responsabilidades, sem nenhuma intervenção do Estado.

De 1923 a 1927 assistiu-se ao avolumar de capítulos, artigos e incisos, procurando-se cobrir, com todo o detalhamento possível, a regulamentação da assistência e proteção à infância abandonada e delinquente [...] no ano de 1924, aprovou-se o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, que seria posteriormente embutido no Código de Menores de 1927. Trata-se de um texto que impressiona pela determinação em abarcar os mínimos detalhes para o exercício da vigilância sobre os menores (RIZZINI, 2011, p. 140).

O primeiro Código de Menores, de 1927, teve número superior a 200 artigos, e revestia situações amplas de controle, de assistência e de “proteção”, muito mais sob um prisma de resoluções de problemas e desajustes, do que pelo espectro de uma legislação jurídica e coerente, que evidenciasse a Criança e o Adolescente como sujeitos de direitos, o que só aconteceu décadas mais tarde, até lá, a mesma perspectiva do Código, em todas as políticas e ações para infância, permaneciam as mesmas e com poucos avanços.

Em seu artigo 1º, o Código estabelecia que o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção. De forma complementar, o artigo 54º esclarecia que os menores confinados a particularidades, a institutos ou associações, ficam sob a vigilância do Estado, representado pela autoridade competente, reconhecidamente o Juiz de Menores (RIZZINI, 2011, p. 132).

No decorrer dos anos 1930, até o final dos anos 1970, quando se consolida mais um Código de Menores – 1979, foram desenvolvidas políticas e ações, que apenas reforçavam um caráter assistencialista e controlador da infância e adolescência. Importante relacionar alguns serviços e políticas desenvolvidas neste período, que precederam o novo Código.

Em 1942, durante o governo de Getúlio Vargas, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, que tinha vinculação com o Ministério da Justiça e se equivalia ao sistema penitenciário para a população com idade inferior a 18 anos, os adolescentes que ingressavam no SAM eram denominado de “desvalidos” e “transviados”. Em 1949 e 1957, respectivamente, foram criados o Serviço de Colocação Familiar e o Instituto de Adoção. Já em 1964 foi criada a Fundação Nacional o Bem-Estar do Menor.

Em 1979, quando o novo Código de Menores é instaurado, percebeu-se que tem sequência o paradigma de não garantias de direitos para infância e adolescência, pois a perspectiva ainda era reguladora e tinha na centralidade do Juiz, enquanto instância máxima de decisões, searas que poderiam ser privativas dos familiares e responsáveis legais das crianças e adolescentes.

Segundo Luppi (1981), o Código autoriza os juízes a internarem crianças que se encontram “em situação irregular” e define a carência como uma das hipóteses de situação irregular. Como se carente fosse apenas uma pequena parcela das crianças brasileiras e não a grande maioria. Se se levasse o Código a sério, estariam os juízes legitimados a mandar internar talvez a quarta ou a terça parte do povo brasileiro. Já que o juiz não pode fazer isso, ele usa a faixa discricionária que a lei lhe concede para internar uns e recusar a internação de outros, segundo o que ele e seus assessores entenderem.

Desta forma, é possível observar que há uma substituição do termo delinquente ou menor abandonado, que era objeto da plena vigilância da autoridade pública, para o termo “menor em situação irregular”, que alargava o conceito desde uma situação de abandono, até a prática de atos infracionais.

Esta perspectiva não migrava na direção de um debate sobre os direitos e proteção da criança e do adolescente, pois a sua vinculação ainda era centrada em um lugar objetado, sem garantias ou expressões maiores.

A Doutrina da Situação Irregular reduzia e caracterizava especificamente a criança sem condições essenciais à sua subsistência. Deste modo o juiz, com a aprovação e conivência permissiva do Estado continuava autônomo, com o poder de retirar a criança pobre do seu lar.

As políticas sociais brasileiras nas décadas que imperaram os Códigos de Menores tinham uma predominância de representação simbólica e social da infância e adolescência, na concepção de delinquente ou abandonado, ou até de ambos.

As políticas exercidas tinham um caráter compensatório e não preventivo, o assistencialismo apontava para uma estigmatização anti-cidadã das crianças pobres.

Destaca-se nestas décadas a criminalização da pobreza, pois a criança pauperizada era tida como perigosa e um construto futuro para a marginalidade e por tal motivo era necessária a sua repressão e correção, através da violência.

Em meados dos anos 1980, com a supressão do regime militar, a redemocratização do país, a abertura política e a efervescência de movimentos sociais diversos, crianças e adolescentes começam a ocupar a pauta de lutas por direitos na sociedade brasileira.

Houve neste período a abertura democrática, que foi progressivamente se ampliando e dando visibilidade às questões que emergiam dos movimentos e causas populares e que antes, sem o forte e devido tensionamento político da sociedade civil, não recebiam importância, sendo, portanto, uma época de transições, que determinariam a continuidade de toda a luta e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A década de 1980 foi caracterizada pelo início da abertura democrática, e em 1986 foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte. A FUNABEM sai da Previdência Social e passa para o Ministério do Interior, responsável pelas áreas social e de desenvolvimento. Em 1988, a nova Constituição Federal chamada “Cidadã”, contempla a proteção integral a crianças e adolescentes em seus artigos 227 e 228, além de introduzir no aparato legal brasileiro, o conceito de seguridade social, agrupando as políticas de assistência, previdência social e saúde (BARBETTA, 1993, p. 39).

Portanto é em meados dos anos 1980 que se materializa juridicamente no Brasil, um conjunto de leis que examinam e traduzem os direitos de crianças e adolescentes.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁰ cria condições legais para a implementação de uma Constituição Federal que adota leis punitivas à violação dos direitos deste público.

Quando se instalou o processo de discussão da Carta Constitucional de 1988, formou-se uma pré articulação, no ano de 1986, que ficou conhecida como a Criança e a Constituinte¹¹ que conseguiu inserir, o artigo 227 cuja redação trazia, em essência, a máxima da Convenção Internacional dos Direitos da Criança

Deste modo, o artigo 227 (1988) dispõe em teor integral: É dever da família, da sociedade e do estado assegurar a 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 a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esta elaboração é resultado do trabalho de uma comissão redatora que tratou o artigo pelo País, sendo, segundo aponta Rizzini (2002), exaustivamente debatido e negociado em plenárias compostas por representantes de entidades dedicadas à infância e adolescência.

Este é o artigo que cria as condições objetivas e dão base aos ânimos e necessidades dos movimentos sociais para o surgimento da então lei nº 8.069/1990, o denominado estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Foi do artigo 227 que se normatizaram os preceitos que possibilitaram a aprovação e a regulamentação do Estatuto.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi possível uma renovação do direcionamento social e político do País, ocasião em que as demandas populares passaram a ter maior visibilidade, com vistas a manifestações perante o Estado, de modo torná-las públicas em pautas reivindicatórias e de controle social.

¹⁰ A tese central da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos convida a assegurar as duas prerrogativas maiores que a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a garantia dos seus direitos, em geral: proteção integral e participação real (NOGUEIRA, 2009, p. 29).

¹¹ Segundo o UNICEF (2012), no ano de 1986, no auge do processo de redemocratização do País, o próprio UNICEF lançou a campanha a Criança e a Constituinte. O apelo era para que brasileiros votasse em candidatos comprometidos com as causas da infância no País e assim, assumissem agendas públicas com a sociedade, de que os compromissos assumidos seriam honrados.

Apenas com o Estatuto se alcança uma mudança significativa na concepção e conceito de crianças e adolescentes. A estrutura trazida neste novo modelo legal prevê a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, que eleva crianças e adolescentes a sujeitos de direitos e em condições peculiares de desenvolvimento e em precedência de absoluta prioridade.

A definição de criança trazida pelo ECA é: pessoas até doze anos de idade incompletos. A definição de adolescente para a mesma lei é: pessoas entre doze e dezoito anos de idade. Nos casos expressos em lei, o ECA, é aplicado excepcionalmente às pessoas entre dezoito e vinte um anos de idade.

Segundo Saraiva (1999), houve, a partir de então, um rompimento com os procedimentos anteriores, com a introdução no sistema dos conceitos jurídicos de criança e adolescente, em prejuízo da antiga terminologia “menor”, que servia para conceituar aqueles em “situação irregular”. Pelo novo ideário norteador do sistema, todos aqueles com menos de 18 anos, independente de sua condição social, econômica ou familiar, são crianças (até doze anos incompletos) ou adolescentes (até 18 anos incompletos).

A luta popular de diversos setores, no âmbito dos movimentos sociais e até fora deles, foram imprescindíveis para o alcance do que propunha o ECA, enquanto efetividade das garantias de direitos para crianças e adolescentes.

As mobilizações e alianças dos diversos grupos na mesma temática, que se espalhavam pelo Brasil, promoveram fortalecimentos de causas coletivas, que avolumaram a agenda pública neste âmbito.

O movimento social especificamente voltado para a infância originou-se na primeira metade da década de 80, intensificando-se a partir de 1985. Essas organizações sociais já se opunham a desumanização, bárbara e violenta que se encontrava submetida a infância pobre no Brasil; a omissão e ineficácia das políticas sociais e das leis existentes em fornecer respostas satisfatórias face da complexidade e gravidade da chamada questão do menor. É nesse contexto que elas colocam para si o debate nacional em curso: o papel do Direito e a Lei na mudança social. Debate necessário, haja vista que a discriminação na produção e na aplicação das leis e uma certa “cultura da impunidade”, resultavam da descrença ou indiferença de setores do movimento no papel das leis em assegurar os direitos da cidadania (SANTOS, 1998, p. 143).

O que o ECA inaugura é uma legislação que rompe com toda a lógica estigmatizadora, que sempre diferenciou a faixa etária da infância e adolescência, como

menos importante diante de outras faixas etárias. Desta maneira, o Estatuto também pôde prospectar uma reorganização social e política, que incorporou pautas e agendas legítimas, a serem reconhecidas como questão social pelo Estado e assim convertidas em ações programáticas de políticas públicas.

Inconteste o significativo avanço que a aprovação do ECA trouxe, sobretudo, por ter alicerçada em sua formulação, atores de diversos setores da sociedade civil, que desde 1990 até os dias atuais, continuaram combativos, na perspectiva da garantia de direitos a esse público, inclusive, exercendo de maneira ativa o controle social perante o Estado, no âmbito desta política, que possui uma organicidade ampla em todo País, através de instâncias representativas como Fóruns, Conselhos e Comitês.

CAPÍTULO II

POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL, VULNERABILIDADE E A PRECARIEDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nem lembra se olhou para trás, ao primeiro passo, asso, asso, asso, asso, asso, asso, asso, asso. Porque se chamavam homens, também se chamavam sonhos e sonhos não envelhecem. Em meio a tantos gases lacrimogêneos, ficam calmos, calmos, calmos, calmos, calmos [...] e lá se vai mais um dia.

Milton Nascimento

Constata-se, no Brasil, a ausência de respostas adequadas e plenas do Estado, aos preceitos assumidos constitucionalmente e nos mais diversos planos e decretos nacionais de combate a pobreza, a exclusão social e a vulnerabilidade. Tais compromissos ficam submersos aos interesses econômicos do sistema capitalista, elemento agravante das expressões da questão social. Compreender primeiramente o fenômeno da pobreza, da exclusão social e vulnerabilidade é fundamental, para que as causas estruturantes que lhes perpetuam sejam combatidas.

O Estado torna-se atinente com prioridade ao mercado, ao acúmulo de riquezas e bens, a aceleração do crescimento nacional, no entanto, o investimento em políticas públicas, garantidoras de direitos e de manutenção básica da vida dos indivíduos, com o mínimo de dignidade, fica relegado em políticas públicas frágeis, fragmentadas, precárias, populistas eleitoreiras, assistencialistas e focalizadas, que não alcançam com amplitude, assegurar com que a maioria da população fique livre dos impactos e rebatimentos da exclusão social, que abrangem diversos campos da vida, desde os mais básicos, tais como a habitação, saúde, educação, emprego e renda, transporte público, segurança alimentar, saneamento, entre outros.

Os investimentos em políticas públicas, garantidoras de direitos e o seu pleno acesso democrático e participativo, seriam capazes de promover o enfrentamento da pobreza e da exclusão social, sobretudo de crianças e adolescentes, grupos mais vulneráveis, que necessitam com prioridade da efetividade dos sistemas de garantias de direitos (como o já

existente SGD) e da perspectiva da proteção integral, como já insculpidos no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e que necessita de plena consecução.

2.1 – O Conceito de pobreza, exclusão social e vulnerabilidade.

Para conceituar as categorias pobreza, exclusão e vulnerabilidade, se faz necessário recorrer à vasta literatura, sobretudo, das ciências sociais e humanas, que utiliza tais categorias como grande tema.

De modo a estruturar tais conceitos alinhados com a teoria social crítica utilizada nesta dissertação, a primeira alusão encontra em Marx uma relação importante entre pobreza e capital, ao referenciar enquanto pauperismo, o que atinge a classe operária na medida em que se insere no processo de produção capitalista.

Segundo Magalhães (2009), o pauperismo como resultado do trabalho é uma especificidade da produção fundada no capital e há uma relação entre a desvalorização humana para quem trabalha (ausência de reconhecimento e do resultado final do produto desse trabalho) e aumento da riqueza para quem vive do ócio, em função da propriedade, da qual Marx chamou de alienação¹².

Com elos importantes entre o que Marx denominou de alienação e a contemporaneidade para o Serviço Social, temos sobre a pobreza e ser pobre.

O inteiramente necessitado, excluído de toda a riqueza objetiva, dotado de mera capacidade de trabalho e alijado das condições necessárias à sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência [...] a pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda, mas refere-se à própria produção, ou, em outros termos, refere-se à distribuição dos meios de produção e, portanto, às relações entre as classes, atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais, que se afirmam como inteiramente necessitados tanto na órbita material quanto espiritual (IAMAMOTO, 2008, p.159-160).

A desigualdade presente entre as classes, fracionada de maneira estratificada e piramidal¹³, cristaliza fossos de injustiças não apenas econômicas, mas sociais e de

¹² A alienação do operário consiste no fato de que o trabalho é externo a ele, isto é, não pertence ao seu ser, não lhe é dado acesso ao produto que produz. A alienação também possui sentido filosófico, pois os trabalhadores produzem para os outros e não vêem sentido no eu fazem (MAGALHÃES, 2009, p.36-37).

¹³ A estratificação social indica um tipo de estrutura que dispõe o indivíduo, com suas posições e seus papéis sociais, em diferentes camadas ou estratos da sociedade. Estes estratos correspondem a graus diferentes de

oportunidades, que acarretam uma imobilidade ou reversão da situação de pobreza e quando ela é alcançada, através de políticas públicas e sociais, como as de transferências de renda, geram apenas tímidas curvas com alternâncias entre pobreza extrema e pobreza. Estas, ainda muito distantes de serem superadas no Brasil.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2011), o Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 8,5% da população e a taxa de extrema pobreza atinge quase um brasileiro a cada dez. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2011), destes 8,5% da população que vive em situação de extrema pobreza, 4,8 milhões têm renda mensal domiciliar igual a zero e 11,43 milhões possuem renda de R\$ 1,00 a R\$ 70,00.

Ainda conforme o IPEA (2011), entre 2009 e 2010 as classes A e B cresceram 5,5%, e a classe E encolheu 11,3%. Contudo, ainda se verifica que há muita desigualdade social de maneira expressiva e visível, que atinge parcela significativa da população.

Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (2013), da população brasileira de 190 milhões de habitantes, 60 milhões possuem menos de 18 anos, o que equivale a um terço de toda a população de crianças e adolescentes da América Latina e do Caribe ou de toda a população da Itália. Ainda, revela o UNICEF, que 29% da população vive em famílias pobres, mas entre crianças e adolescentes esse número chega a 45,6%.

Grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, público alvo desta pesquisa, são atingidos de maneira cruel pela suscetibilidade da pouca idade em sua constituição, para que possam resistir aos impactos que a pobreza gera.

Este fenômeno da desigualdade apresenta como resultado, grandes diferenças entre as pessoas no acesso a bens e serviços básicos, em consequência dos processos econômicos e da secular contradição, também antevista por Marx, entre capital e trabalho.

Exemplos dessas contradições são as que existem entre as relações de produção e as forças produtivas ou entre o capital e a luta organizada da classe trabalhadora.

poder, riqueza e prestígio. A estratificação social hierarquiza posições em camadas superpostas dentro da sociedade. Esta distribuição se dá pela posição social dos indivíduos, das atividades que eles exercem e dos papéis que desempenham na estrutura social. As classes não são constituídas de agregados de indivíduos, mas são definidas estruturalmente: as classes são efeito da estrutura (BATTOMORE, 2001, p. 134).

Tais condições históricas estão assentadas nas contradições estruturais do capitalismo, que proporcionam as contradições formais de sua possibilidade (BOTTOMORE, 2001, p.80).

Assim, a pobreza pode ser definida como a falta de recursos para atender às necessidades de uma população ou um grupo específico de pessoas, que também estão excluídas da capacidade e da oportunidade de produzir estes recursos conforme necessário.

Segundo Barros *et al* (2000), a pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

A pobreza possui variadas dimensões e requer uma prévia análise, que perpassam também contextos regionais, históricos e culturais, no entanto, todas as dimensões possuem raízes primordialmente econômicas.

Segundo Carvalho (1998), a pobreza pode ser classificada em três níveis: a) “Pobreza integrada”: retém o sentido tradicional de pobreza, onde o nível de vida é baixo, mas permanece fortemente integrada em seus espaços sociais organizados em torno da família e do bairro; b) “Pobreza marginal”: se encontra entre pobreza tradicional e exclusão social; 3) “Pobreza desqualificante”: é a expressão da exclusão social, tais pobres tornam-se cada vez mais numerosos, jogados fora da esfera produtiva e dependentes das instituições sociais, passando a viver um sentimento de inutilidade social. A pobreza desqualificante é uma relação social para com os pobres e com os excluídos que gera uma angústia coletiva.

Entende-se assim, que mesmo com múltiplas variáveis e categorizações, a pobreza exclui o indivíduo socialmente, devido a impossibilidade de acesso e/ou falta de recursos para atender suas necessidades básicas, levando a sua deterioração humana física e mental, que acarretam que a qualidade de vida inexistam ou que seja duramente afetada.

Os direitos humanos, agrupados com uma composição de vários outros direitos garantidos constitucionalmente e inalienavelmente, declinam a inexistentes, quando indivíduos são submetidos a contextos de pobreza, pois tais indivíduos são conduzidos a desagregações de sua própria condição de existência, levando-os, portanto, a um segundo conceito, permeado pelo da exclusão social, já que a pobreza acarreta ruptura com o

mercado de trabalho, com a participação na sociedade, com os laços de sociabilidade, entre tantas outras rupturas, que cumulativamente, exclui até uma própria pertença.

Para Pereira (2006), exclusão social se refere a situações de privação e desvantagem, mas não se limita à privação material. Pode-se ser excluído sem ser necessariamente pobre.

Assim, mesmo que a exclusão social não signifique exatamente sinônimo de pobreza, é ela que conduz a situações mais céleres e flagrantes de pauperismo e conseqüentemente a violações gravosas de direitos humanos, que ferem o princípio da dignidade.

O enfrentamento da pobreza exige um recorte enquanto um direito humano do indivíduo, para que este tenha condições básicas e dignas de sobrevivência e existência, pois esta ausência o nega enquanto sujeito e cidadão.

A pobreza tem sido cada vez mais considerada uma questão de direitos humanos. Como parte deste processo, por um lado, o movimento de direitos humanos começou a levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais e a reconhecer que a pobreza e suas conseqüências mais graves ocupam um papel central em muitos casos de violação de direitos humanos. Por outro lado, o movimento a favor do desenvolvimento incorporou ao seu trabalho uma perspectiva fundada em direitos (COSTA, 2008, p.34).

O reconhecimento e a proteção dos direitos humanos são os pilares das Constituições Democráticas modernas. Neste quesito, o Brasil em sua Carta Magna¹⁴ promove devida relevância ao tratamento dos direitos humanos, sendo que a dignidade humana se constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro, com necessidades de não apenas ocupar a sua parte legal, mas primordialmente a sua consecução real, de modo que promova impactos na vida dos indivíduos universalmente, já que é do princípio da dignidade humana, que decorrem todos os outros princípios, como o de cidadania, liberdade, igualdade e autonomia.

¹⁴ Os direitos e garantias fundamentais foram consagrados no art. 5º da Constituição em nada menos que setenta e sete incisos. Todos, inclusive os que se encontram albergados em outras partes do Texto Constitucional, como o direito a um meio ambiente sadio, mereceram tratamento especial, no sentido de que a esse conjunto de direitos atribuiu o legislador constituinte a nota da imutabilidade (BRITO FILHO, 2004, p. 65).

Segundo Castel (1995), a exclusão social caracteriza-se por uma situação extrema de ruptura tanto nas relações familiares e afetivas, quanto com o mercado de trabalho e suas possibilidades de socialização.

Em uma perspectiva histórico-crítica, a Psicologia Social tenta explicar o fenômeno da exclusão social, partindo do pressuposto de que as exclusões são socialmente produzidas, utilizando conceitos como: preconceito, estereótipo, discriminação, identidade social, representações sociais e ideológicas.

Para Jodelet (2004), uma das razões que justificam o ser humano a ter esta atitude é porque nos contextos sociais onde dominam valores e crenças que favorecem o desprezo das vítimas (da pobreza, da exclusão, da exploração), pode ser difícil adotar uma posição contrária por temor de nos encontrarmos em uma situação incômoda em relação ao grupo ao qual pertencemos.

Conforme Leão (2006), a exclusão denuncia a situação das pessoas com algum tipo de desvantagem em relação ao progresso industrial. Ela também pode denominar uma situação em que as pessoas estão fora dos circuitos vivos das trocas sociais.

Para abrangência do tema sobre pobreza e exclusão social, necessário abordar o conceito de vulnerabilidade social, que tem a intenção de complementar o sentido e noção de grupos mais suscetíveis ao risco. O conceito não remete apenas e exclusivamente ao indivíduo na condição de vulnerável.

A vulnerabilidade, conforme afirma Ayres (1999), está na falta ou na não-condição de acesso a bens materiais e bens de serviço que possam suprir aquilo que pode tornar o indivíduo vulnerável.

O autor considera que a conformação da vulnerabilidade social acaba sendo constituída em torno de conjunturas básicas: a primeira diz respeito à posse ou controle de recursos materiais ou simbólicos que permitem aos indivíduos se desenvolverem, se aperfeiçoarem ou se locomoverem na tessitura social; a segunda remete à organização das Políticas de Estado e bem-estar social, que configuram os componentes de oportunidades que provêm do Estado, do mercado e da sociedade como um todo – ligeiramente associado à capacidade de inserção no mercado de trabalho e acesso às políticas; e, por fim, a forma como os indivíduos, grupos, segmentos ou famílias organizam seus repertórios simbólicos

ou materiais para responder aos desafios e adversidades provenientes das modificações dinâmicas, políticas e estruturais que ocorrem na sociedade, de forma a realizarem adequações e ocupações de determinadas posições de enunciação nos jogos de poder da organização simbólica e política.

De tal maneira, a conformação do conceito de vulnerabilidade vincula-se nas implicações da objetivação do conceito de risco. O conceito de risco (social) articula-se com a sujeição das quais populações estão submetidas, sem que tenham mínimas alternativas próprias de superá-las.

Para Abramovay (2002), a vulnerabilidade social é definida como situação em que os recursos e habilidades de um dado grupo social são insuficientes e inadequados para lidar com as oportunidades oferecidas pela sociedade. Essas oportunidades constituem uma forma de ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deterioração das condições de vida de determinados atores sociais. O conceito de vulnerabilidade social está indiretamente vinculado com o de mobilidade social, posto que as possibilidades que indivíduos em vulnerabilidade social possuem de se movimentarem nas estruturas sociais e econômicas são restritas em termos de modificação de inscrição social.

A vulnerabilidade não pode ser denominada enquanto linearidade de uma determinada condição de sujeito ou grupo, mas enquanto uma denominação que procura analisar amplamente, em termos de inscrição social, como pessoas ou populações são tidas como vulneráveis. Assim, tem-se um conceito múltiplo e complexo, por diferentes indicadores que dificultam a acessibilidade devida a serviços, políticas públicas, cidadania e bens.

Assim, observa-se que a vulnerabilidade cresce quando aparecem algumas das situações a seguir: falta de acesso à informação, aos serviços básicos de educação e falta de confiança ou credibilidade na sustentação de estratégias de ação. Evidencia-se, a partir desses aspectos, um deslocamento na atribuição da condição de vulnerabilidade, que já não se constitui como característica própria do indivíduo, mas como resultado da combinação de determinados arranjos sociais e políticos que vão incidir sobre os sujeitos (AYRES, 1999, p. 47).

No entanto, necessário compreender que a sustentação da pobreza está ancorada no disputado modelo econômico do mercado e do capital, presente de maneira globalizada no

mundo, que difere em números a sua quantidade de pobres, a cada País, exatamente pelas distinções de contextos históricos, culturais, mas também da prioridade e do investimento que envergam para políticas públicas e sociais.

Desta forma a pobreza se coloca como parte integrante da “engrenagem” que compõe o sistema capitalista e uma questão social condicionante, para que este modelo persista.

Para que o sistema capitalista assentado no trabalho assalariado funcione devidamente, é necessária a existência da pobreza. Sem ela, o capitalismo não sobreviveria. É usando a pobreza como uma ameaça constante que o sistema disciplina e obriga os indivíduos a recorrerem incondicionalmente ao mercado de trabalho. É através da miséria dos pobres que o capital se reproduz. Assim, os pobres não são excluídos do sistema como um todo; não se localizam fora dele, mas dentro dele (PEREIRA, 2006, p.237).

Ao passo que as definições de condições de pobreza e o seu antônimo são facilmente identificáveis, o mesmo não ocorre para o antônimo de exclusão social, visto que estar incluído socialmente não significa apenas possuir meios de provimento material, mas meios de exercer uma cidadania participativa e democrática de forma universal, com acesso a bens e serviços que potencialize a capacidade interativa humana.

A exclusão não se esgota no afastamento do mercado de trabalho, mas ganha significação tanto mais drástica no processo de destruição de valores integrativos tradicionais, atingindo os patamares de precariedade marcada pela não-pertença e impotência. É muito difícil pretender incluir os pobres, quando não se sabe, ou não quer saber a maneira pela qual foram excluídos (DEMO, 1998, p.14).

Para Rosanvallon (1998), de modos muito diversos, os fenômenos de exclusão manifestam diferenças, e não agregação social. Assim, a exclusão não é um fenômeno monolítico. Falar dessas manifestações significa evidenciar o funcionamento da sociedade com relação a essas diferenças; elas levam ao afastamento e a não-participação simbólica dos excluídos, resultado da abordagem em termos de norma. O conceito de exclusão representa, portanto, um modo particular de reconhecer e definir os problemas sociais, assim como as categorias de população correspondentes. Neste sentido, a exclusão não é um novo problema social, mas uma outra maneira de descrever dificuldades na criação da solidariedades dentro do conjunto social, seja dos indivíduos entre si, seja dos grupos. Falar

de inserção significa, pois, interessar-se às diferentes formas de agregação existentes ou a promover.

A complexa tarefa de compreender as vias que se estabelecem a pobreza, a exclusão social e a vulnerabilidade, bem como todos respectivos meios de superá-las, cabe precipuamente ao Estado, através de seus gestores públicos em todas as esferas, enquanto responsáveis por gerir o País e propiciar políticas públicas que garantam as prerrogativas constitucionais de dignidade da pessoa humana, bem como, meios de administrar as questões sociais postas, que tem as suas origens, imbricadas com o processo de acumulação capitalista, que torna a distribuição de renda desigual, própria de seu sistema.

2.2 - O sistema capitalista e a precariedade das políticas públicas, enquanto agravantes da pobreza, da exclusão social e vulnerabilidade.

O sistema capitalista e a estrutura do seu modelo econômico avançam secularmente em amplitude global, atingindo a população de todos os países, até os considerados “potências econômicas”, mas, sobretudo, os considerados países em desenvolvimento, como o Brasil – mesmo ocupando a posição de sétima economia do mundo, conforme dados do Banco Mundial (2014)¹⁵, o País não está imune aos rebatimentos da pobreza que atinge a sua população, onde a concentração da riqueza se acumula em poder da minoria burguesa, restando uma injusta distribuição de renda para a classe trabalhadora.

A classe trabalhadora fica submetida à classe dominante burguesa, em contexto de subordinação, onde uma luta de classes se impõe e o Estado corresponde em maior parcela aos interesses do grande capital, da própria classe dominante e de todo o modelo vigente, que gera a lei da acumulação.

Desta forma, se impõe a categoria da correlação de forças entre capital e trabalho, entre Estado e sociedade civil, entre aperfeiçoamento do modo de produção e exploração da

¹⁵ Conforme pesquisa divulgada pelo Banco Mundial em 29/04/2014, o Brasil ocupa a sétima economia mundial, abaixo dos seguintes Países: Estados Unidos, China, Índia, Japão, Alemanha e Rússia. Utilizando-se do critério de “Paridade do Poder de Compra.” (2014). Em um ranking baseado no PIB per capita, que também usa o critério de Paridade do Poder de Compra, a situação é bastante diferente. O PIB per capita é um critério mais confiável para medir a distribuição de renda. Por este parâmetro, o Brasil ocuparia apenas a 80ª posição em um ranking mundial. Os Estados Unidos aparecem em 12º lugar e a China, em 99º.

classe trabalhadora, entre acumulação capitalista e questão social, todos estes, antagonismos próprios do sistema de acumulação capitalista e que corroboram para que fossos sociais se formem.

O crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas que a força expansiva do capital, expressando a lei geral de acumulação capitalista. Esta é modificada em sua realização pelas mais variadas circunstâncias, fruto do aperfeiçoamento dos meios de produção e do desenvolvimento da produtividade do trabalho social mais rápido do que a população trabalhadora. A lei de acumulação expressa-se, na órbita capitalista, às avessas: no fato de que parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para fins de valorização do capital.(Marx, 1985:209). Gera, assim, uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2001, p.15-16).

O sistema capitalista cria mecanismos de manutenção, juntamente com o bloco do poder que o retro-alimenta, cria também uma reserva de mão de obra excedente e uma série de crises cíclicas periódicas, gerando uma teia de disfunções em sua estrutura, as mesmas disfunções que são absorvidas por tais crises e transformadas em sustentáculos do próprio capital e das suas bases de consumo.

Segundo Mézáros (2002), é preciso admitir que enquanto a relação atual entre os interesses dominantes e o Estado capitalista prevalecer e impuser com sucesso suas demandas à sociedade não haverá grandes tempestades a intervalos razoavelmente distantes, mas precipitações de frequência e intensidade crescentes por todos os lugares. Dessa maneira, a antiga anormalidade das crises – que antes se alternavam com períodos muito mais longos de crescimento ininterrupto e desenvolvimento produtivo – sob as condições atuais pode, em doses diárias menores, se tornar a normalidade do capitalismo organizado. De fato, os picos das históricas e bem conhecidas crises periódicas do capital podem ser – em princípio – completamente substituídos por um padrão linear de movimento.

Desta maneira, banalizar as crises do capital em seus períodos e intervalos cada vez mais curtos significa também banalizar a pobreza e todas as expressões da questão social, pois o fator da contradição capital e trabalho, somados a outros fatores, como a precarização das políticas públicas que cabem à execução do Estado, contribuem para o agravamento da pobreza e da exclusão social.

As relações de dominação impostas pelo Estado sustentam uma conformação de *status quo*, que não se modifica, no sentido de ampliação das garantias de acesso a bens e serviços, através do investimento em políticas públicas, enquanto direito reversível do cidadão, pela lógica contributiva de pagamento de impostos do qual toda a população está submetida em obrigatoriedade.

É importante acentuar o papel que cumpre ao Estado, nesse modo de dominação. O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. O marxismo clássico já estabelecia as funções que pertencem ao domínio do Estado: criar as condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominadas ou frações das classes dominantes, através de seu braço repressivo (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão de sua ideologia para o conjunto da sociedade (IAMAMOTO, 2008 p. 120).

As origens da pobreza, da exclusão e da questão social surgem a partir das contradições inerentes do modo de produção capitalista e do embate entre os que detêm a propriedade e os que não as detêm, estes, provendo apenas da sua força de trabalho para garantir a subsistência da produção e reprodução da vida.

Conforme afirma Mota (2009), a contradição essencial entre capital e trabalho, que move todo o desenvolvimento das riquezas na sociabilidade capitalista – do período chamado de acumulação primitiva até os dias atuais – é a base mais simples sob a qual se ergue todo o edifício da produção e reprodução nessa sociedade. Pelo lado do trabalhador, sua reprodução física e espiritual está subsumida às limitadas circunstâncias de reprodução do capital. Apenas no momento que este vende a sua força de trabalho e recebe o seu salário é que terá condições de se reproduzir enquanto indivíduo social e desenvolver suas potencialidades criativas.

Para amenizar os efeitos das dimensões danosas da pobreza, da exclusão social e das crises econômicas que recaem sobre a classe trabalhadora o Estado vê-se obrigado a intervir, de forma direta e indireta, por meio de mecanismos de prestação de serviços e formulações de políticas públicas, enquanto modo de regular a manutenção das relações sociais, em algumas situações, aprofundando a desigualdade econômica, política, cultural e social.

O estágio a que o capitalismo monopolista¹⁶ alcançou, possui como principais características a elevação das taxas de acumulação e lucro; a exacerbada exploração da força do operariado; o aumento do valor das mercadorias; o subconsumo; a terceirização e flexibilização do trabalho, que acarreta o aumento do exército industrial de reserva¹⁷; a precarização das relações sociais, alijando do operariado esferas da sua vida econômica, social e política; a extrema valorização do capital e a crescente lei da acumulação.

Assim, as respostas empreendidas pelo Estado, influenciado pelo domínio do capital, se estabelece em políticas públicas precárias, fragmentadas e focalistas, que não alcançam o fenômeno da pobreza e da exclusão, ao contrário, se alinham com as estratégias das classes dominantes para uma banalização das questões sociais e despolitização da classe trabalhadora.

Conforme Gueiros (2002), a ausência de políticas públicas destinadas à população de baixa renda, em consequência do retraimento do Estado, incide diretamente sobre a família, que é assumida como uma das mais importantes alternativas de intervenção do Estado no campo social e tomada como parceira nas poucas políticas sociais existentes.

Tais políticas públicas, principalmente as políticas sociais no Estado burguês são essencialmente vitais para a funcionalidade de administrar as demandas advindas do agravamento e do avanço do capitalismo e dos seus rebatimentos na classe trabalhadora, de modo a conter que os pobres criem uma consciência crítica de contestação, que se oponha inteiramente aos que lhe governam e manobram – quer seja o Estado, quer seja a classe dominante.

Há uma desresponsabilização generalizada da gestão e da governabilidade promovida na organicidade da estrutura estatal, que promove um desmonte do que já fora alcançado constitucionalmente e agrava a situação de precarização, dos que já estão submetidos a grupos vulneráveis e expostos, pela falta de conformidade entre o que é aplicado enquanto política pública e prestação de serviços e o que legalmente e de maneira universalizante é previsto, como os direitos humanos, por exemplo. Assim, segrega-se as

¹⁶ É a fase mais recente do capitalismo, caracterizada pela ascensão do Estado como força econômica significativa, diretamente envolvida na acumulação do capital (BATTOMORE, 2001, p. 55).

¹⁷ A existência de uma reserva de força de trabalho desempregada e parcialmente empregada é uma característica inerente à sociedade capitalista, criada e reproduzida diretamente pela própria acumulação do capital (*Ibidem*, 2001, p. 144).

garantias e direitos, para quem delas pode prover e pagar privativamente e para quem delas não possuem meios financeiro para tal.

A trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização/seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988. Essa escolha da política econômica, conjugada àquele perfil da política social, teve impactos deletérios na sociedade brasileira, radicalizando e dramatizando as expressões objetivas da questão social (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 184).

É determinante que o Estado, mesmo que em sua estrutura de origem se ponha aliado aos interesses que não condizem com os interesses das classes subalternas, utilize os recursos públicos, advindos em sua maioria da arrecadação tributária da própria população, através do pagamento de impostos, execute ações e políticas públicas diversas, mas principalmente de combate a pobreza, para que os desdobramentos que dela decorrem, não vitimem indivíduos pela fome, pela miséria, pela violência, pelo homicídio, pelo trabalho infantil, pelo analfabetismo, etc.

Os homens competem pela atenção do Estado ou pelo controle do mesmo e é contra o Estado que batem as ondas do conflito social. É ao Estado que os homens encontram, em escala cada vez maior, quando enfrentam outros homens. Esta definição é tributária de Engels (1981, p. 191) sobre o Estado, reveladora de sua verdadeira natureza de classe por trás das funções aparentes de mediação e arbitragem (MILIBAND, 1972, p. 11).

São variadas as contingências humanas, impostas pelo capital que desagregam o modo de vida da maior parcela da população. O estímulo exacerbado ao acúmulo, as relações sociais mercantilizadas que se impõem e o fetichismo¹⁸ agregado ao consumo, revestem as relações sociais e humanas de um caráter simbólico do valor através da posse e da propriedade de bens e não mais do valor através da ética ou solidariedade, essenciais a uma concepção harmoniosa das relações humanas.

¹⁸ Marx nos diz que, na sociedade capitalista, os objetos materiais possuem certas características que lhes são conferidas pelas relações sociais dominantes, mas que aparecem como se lhes pertencessem naturalmente. Essa síndrome, que impregna a produção capitalista, é por ele denominada fetichismo, e sua forma elementar é o fetichismo da mercadoria, enquanto repositório ou portador do valor (BATTOMORE, 2001, p. 149).

Para Iamamoto (2008), o caráter alienado da relação do capital, sua fetichização, alcança seu ápice no capital que rende juros, que representa a mera propriedade do capital como meio de apropriar-se do trabalho alheio presente e futuro. O capital-dinheiro, aparece, na sua superfície, numa relação consigo mesmo, como fonte independente de criação de valor, à margem do processo de produção apagando o seu caráter antagônico frente ao trabalho. A relação social está consumada na relação com uma coisa, do dinheiro consigo mesmo. Em vez da transformação real do dinheiro em capital, aqui se mostra apenas a sua forma e conteúdo.

De tal forma, as relações de importância que se criam com coisas, com objetos mercantilizados e com o capital dinheiro, acabam em grau de importância para o sistema capitalista, sobrepostas às relações de humanização, solidariedade, equidade e coletividade que são necessárias para uma sociedade mais justa.

Marx não mostrou apenas que as relações humanas eram encobertas por relações entre coisas, mas também que, na economia mercantil, as relações sociais de produção assumem inevitavelmente a forma de coisas e não podem se expressar senão através de coisas. Ou, nas palavras do próprio Marx (2003, p. 94): 'chamo a isto de fetichismo, que está sempre grudado aos produtos do trabalho, quando são gerados como mercadorias'. Em uma palavra, para resumirmos o argumento, o fetichismo da mercadoria não é tido por Marx apenas como uma ilusão criada na consciência (distorcida) dos agentes econômicos, ou mesmo dos homens da ciência econômica, mas é a forma social inevitável e necessária pela qual as relações sociais de produção capitalista se materializam, ganhando, desta maneira, uma base objetiva (RUBIN, 1980, p.19-20).

Na contemporaneidade, tem-se estabelecida como naturalizada a ordem burguesa, sem a contestação da sua origem mais profunda, embasada na propriedade e no lucro da classe dominante. Desta forma, vão se tornando perenes as categorias analíticas que reproduzem a positividade capitalista, legitimando-se então o mundo precarizado do trabalho alienado ou até a ausência do trabalho, com configurações tais, que impedem possibilidades alternativas para construção de uma nova ordem social, que favoreça grupos vulneráveis e excluídos.

Segundo Mota (2008), a dimensão genérica do ser social é dada pelo trabalho, só possível como atividade coletiva: o próprio ato individual do trabalho é essencialmente histórico-social. Ora, o trabalho vivo só se realiza mediante o consumo de instrumentos,

matérias e conhecimentos legados por gerações anteriores, resultados esses que trazem em si condensação de trabalho corporificado já realizado ou trabalho passado, atestando o caráter social do trabalho. Este se expressa essencialmente no fato de que o homem só pode realizá-lo através da relação com outros homens. E só pode tornar-se homem ao incorporar, à sua vida, à sua própria atividade, formas de comportamento e idéias criadas por gerações precedentes.

A garantia do trabalho, para que indivíduos se reconheçam e se constituam enquanto seres sociais, também precisa ser parte de proposituras e projetos governamentais, a serem efetivados pelo Estado, através de políticas públicas.

Investimentos na gestão de projetos e programas de emprego e geração de renda, são investimentos que asseguram também diminuir os impactos da pobreza, através da própria autonomia humana e não apenas através de políticas assistencialistas, que não combatem as causas fundamentais, que se assentam na permanente arena de conflitos entre capital e trabalho, torna perene uma crise de invisibilidade da qual a maioria da população é vítima, gerada por um conjunto de fragilidades ou ineficiências de investimentos em políticas públicas básicas, tais como a política de saúde, educação, habitação, segurança alimentar, saneamento, entre outras.

Há uma crise que se materializa na vida de grande parte da população, que é atingida diretamente pela ineficácia ou inexistência de políticas públicas. São hospitais sem condições de atendimento; são escolas públicas funcionando em condições precárias, com professores mal remunerados; são famílias desassistidas, morando em favelas sem saneamento básico e tampouco o mínimo de condições de uma vida humanamente decente; são milhares de crianças e adolescentes que buscam, nas ruas, sua sobrevivência como resultado da inexistência de programas de assistência social eficazes e contínuos, que permitam uma estabilidade a esta população (GOMES e PEREIRA, 2005, p. 361).

Historicamente, a construção de políticas públicas no Brasil, está permeada por marcas de ineficiência e ineficácia, sobrepostas da divisão de competências e processos descontínuos de suas ações. Ainda, está permeada por ações muitas vezes repressoras, de controle e manipulação, que favorecem em sua própria estrutura as formas de dominação já exercidas pelo sistema capitalista.

Segundo Vidal (2010), nem toda necessidade humana coletiva consegue tornar-se uma necessidade pública, ou seja, receber a chancela estatal e originar políticas públicas e ações governamentais correspondentes, ainda que seja concreta e reclamada por expressivos segmentos da sociedade. Em contrapartida, nem todo atendimento efetivo, pelo Estado, de uma necessidade pública tende a contribuir para o bem-estar pleno da sociedade, de modo geral, nem mesmo de sua maioria. Afinal, o pano de fundo que reveste o cenário das sociedades capitalistas é o antagonismo de classes, não só quanto à distribuição direta dos resultados da produção social, mas, sobretudo, em relação à conquista do Estado, para nele fundar políticas que atendam a interesses específicos.

Desta maneira, é possível correlacionar que tanto o sistema capitalista, quanto a precariedade das políticas públicas, agrava determinadamente a pobreza e a exclusão social no Brasil. Mesmo com legislações, planos nacionais, acordos governamentais firmados, para que se garanta a dignidade, através do provimento básico das necessidades humanas de existência e sobrevivência, as leis econômicas da acumulação capitalista e os objetivos políticos das classes dominantes, entretanto, são mais fortes do que quaisquer outras variáveis.

Para Pereira (2008), vivemos numa fase da história da proteção social na qual a referência às necessidades sociais constitui um critério de primeira ordem na tomada de decisões políticas econômicas, culturais, ideológicas e jurídicas. E isso porque o conceito de necessidades humanas ou sociais, a começar pelo seu conteúdo e pela sua real contribuição à formulação de políticas públicas, tem suscitado considerável interesse analítico-crítico por parte dos setores intelectuais e políticos não conservadores.

Assim, estabelecer uma contracorrente à ordem vigente do capital, que priorize o atendimento das necessidades humanas, da superação da pobreza e de efetivos investimentos em políticas públicas, em detrimento do interesse das classes dominantes é tarefa desafiadora e parte do projeto político para uma nova ordem social e de modelo econômico, que só será existente, com a superação do modelo presente.

2.3 - A elaboração de políticas públicas sociais de combate à letalidade e o Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes.

A elaboração de políticas públicas sociais e a garantia em seus acessos é uma das alternativas de enfrentamento da pobreza, da exclusão social e da vulnerabilidade. A elaboração de tais políticas é fundamental, juntamente com a superação do modelo econômico capitalista vigente, para que efetivamente se alcance uma sociedade mais igualitária e democrática.

Em uma relação sistêmica com o Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes – SGD, recorte temático e de público desta dissertação, tem-se um arranjo e um modelo “ideal”, para a existência da proteção integral de crianças, adolescentes e seus familiares, quer estejam eles sob ameaça de morte e em risco da letalidade precoce, ou não.

Prover proteção integral é garantir todas as condições para que a criança e o adolescente possam ter assegurados o pleno desenvolvimento físico, mental e moral. A integralidade da proteção, portanto, está vinculada aos direitos à liberdade, à dignidade, à integridade física, psíquica e moral, à educação, à saúde, à proteção no trabalho, à assistência social, à cultural, lazer e desporto, à habitação, ao meio ambiente de qualidade, dentre outros direitos individuais

A elaboração de políticas públicas sociais preventivas, com cunho interventivo profundo, antes que contextos de violações se agravem, é essencial para evitar e atuar em fenômenos, quando eles já estão instalados e tardiamente não são mais tão efetivos, sobretudo no âmbito de investimento em políticas públicas de prevenção à violência e de combate à letalidade.

Os homicídios de crianças e adolescentes possuem causas e motivações diversas e, portanto, necessitam de estratégias preventivas direcionadas às especificidades. Qualquer política pública de prevenção de homicídios deve partir de um diagnóstico local que levem em consideração quais os tipos de homicídios praticados, onde eles acontecem e o perfil das vítimas e dos autores. A concepção de uma política pública para a redução da violência letal é uma tarefa complexa, desde a sua arquitetura institucional, até a formulação de ações. Principalmente porque no Brasil não existe uma tradição de políticas públicas desenvolvidas por meio de diagnósticos e avaliações, o que tem prejudicado a eficácia e a sustentabilidade de muitas ações (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p.21-22).

Deste modo, as políticas públicas sociais terão efeitos de qualidade efetiva, visto que a integração e a articulação em seu funcionamento são elementos tão importantes quanto o elemento da modalidade preventiva, visto que elas precisam estar aliadas a uma contra-corrente que emerge da atualidade neoliberal política e que retira significados de diversos grupos e indivíduos, sem respeitá-los enquanto sujeitos, permeados entre vários outros quesitos, pelo quesito da subjetividade.

Conforme aponta Almeida (2004), se faz necessário imprimir a visão de totalidade necessária à apreensão dos processos sociais em suas múltiplas determinações. Mais do que propor políticas voltadas para determinados segmentos sociais – necessárias, importantes, mas não suficientes –, é urgente se lutar contra a ofensiva neoliberal e se formular políticas públicas de acesso universal, que, partindo do reconhecimento das desigualdades de classe, de gênero e de etnia e das particularidades geracionais, sejam capazes de prever a eliminação de barreiras que impedem o acesso daqueles que se encontra em condições subalternas à riqueza material e espiritual produzida coletivamente.

Compreender sobre os melhores investimentos e ações em políticas públicas para crianças e adolescentes não é tarefa extremamente difícil para gestores nas três esferas de governo, pois já há uma vasta quantidade de planos, tratados, acordos, normativas, conferências, leis, das quais o Brasil já avançou e é signatário, através de lutas variadas de setores e movimentos da sociedade civil, desde os anos de 1980, no entanto, para que os interesses econômicos em detrimento da prioridade do mercado e da lucratividade do capital se estabeleçam tais políticas públicas não avançam com rigor e ainda são insuficientes e incapazes, de conter os altos índices de violências contra crianças e adolescentes.

Neste esteio, desde o ano de 2006, o País dispõe de importante instrumento, de grande completude, organicidade e densidade, que se efetivado conforme tal supriria os quesitos mais diversos na estrutura do que prevê enquanto defesa, promoção e controle social das políticas para infância e adolescência, que é o Sistema de Garantias de Direitos – SGD. O SGD está ancorado no que prevê o artigo nº 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que apregoa que a gestão dos direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes devem se apresentar enquanto sistema através de um conjunto articulado de

ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Resolução de nº. 113/2006 dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Essa resolução apresenta três eixos estratégicos, conforme acima citado, os eixos de defesa, promoção e controle social, para o alcance da política referente à infância e adolescência em todas as suas dimensões, identificando os atores que se articularão para a efetivação dos seus direitos humanos fundamentais.

Segundo Garcia (1999), o SGD teve a sua primeira formulação pública elaborada por Wanderlino Nogueira Neto, no III Encontro da Rede Nacional de Centros de Defesa no Recife, no ano de 1993 e posteriormente foi desenvolvido por várias instituições. Estas instituições encontraram no Sistema de Garantias uma chave de interpretação, compreensão e articulação de ideias, de estratégias de intervenção, de identificação e localização dos diferentes órgãos incumbidos constitucionalmente da defesa e garantias de direitos da criança e do adolescente.

A concepção de um Sistema de Garantias de Direitos foi objeto de muitos estudos, pesquisas e conferências realizadas com o objetivo de promover o debate sobre o seu funcionamento. O que antes era um conceito, a partir da Resolução nº 113¹⁹ do Conselho Nacional dos Direitos da Criança – CONANDA, publicada em 19 de abril de 2006, foi transformado em política pública que objetiva “*a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*”. Neste processo de acomodação e transformação da ideia em política pública, foi operado um novo ordenamento dos eixos e, principalmente, da alocação dos órgãos e atores que os compõem (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 62).

O eixo de promoção se dá por meio da política direta de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, que engloba de maneira mais integral a política de promoção dos direitos humanos. Este eixo é intersetorial e transversaliza todas as políticas públicas. Nele estão contidos os serviços e programas de políticas públicas de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de execução de medidas de proteção de direitos e de

¹⁹ Na Resolução referida, o CONANDA (2006) define que o Sistema “constitui-se na 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 efetivação dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”.

execução de medidas socioeducativas. Os principais atores responsáveis pela promoção desses direitos são as instâncias governamentais e da sociedade civil que se dedicam ao atendimento direto, prestando serviços públicos e/ou de relevância pública, como Ministérios do Governo Federal, Secretarias Estaduais ou Municipais, Fundações, Organizações Não Governamentais.

As atribuições que cabem ao eixo de defesa, se dedicam a fazer cessar as violações de direitos e responsabilizar autores de violências. Os principais âmbitos do eixo da defesa são o Poder Judiciário, os Conselhos Tutelares, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos. Ainda, os órgãos de Segurança Pública, nas esferas da Polícia, Ouvidorias, Corregedorias e Centros de Defesa.

No eixo do controle social, tem-se a responsabilidade pelo acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações de promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes bem como, dos demais eixos do sistema de garantia dos direitos. Primordialmente o controle social se efetiva através da sociedade civil organizada e também pelas instâncias públicas colegiadas, como os espaços legítimos de representação de fóruns, conselhos, etc.

O Sistema de Garantias de Direitos se caracteriza por uma interação de espaços, instrumentos e atores, no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentada entre os três eixos. Esse conjunto de eixos – Promoção, Defesa e Controle – em cujo interior se articulam também diferentes espaços, instrumentos e atores, formando uma teia de relações entrelaçadas que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim ou objetivo central – definido como garantia de direitos –, o mesmo constitui uma unidade completa. É o sistema em si mesmo. Mas a abordagem sistêmica é vê-lo como um Sistema vivo, onde se faz necessário compreender a inter-relação dos elementos (espaços, instrumentos, atores) que, para efeito de conhecimento, podem ser considerados com unidades isoladas (GARCIA, 1999, p. 101).

Imperioso observar, que o Sistema de Garantias de Direitos, propicia e estimula, juntamente com as prerrogativas do ECA, que crianças e adolescentes tenham a denominação real de sujeitos de direitos, livres da objetificação da tutela. Ainda, se as necessidades destes sujeitos não vierem a ser atendidas, passam a ser consideradas como violações.

Assim, o Sistema acumula a perspectiva de um funcionamento articulado. O atendimento aponta as condições sociais econômicas e de políticas que se renovam, com potencial para uma perspectiva universalizante, assim se tem o eixo da Promoção. As garantias apontam aos instrumentos para proteger, assegurar e fazer cumprir os direitos, assim se tem o eixo da Defesa. A efetividade dos eixos da Promoção e da Defesa refere-se intrinsecamente à capacidade da sociedade em se organizar, fiscalizar e monitorar as ações da política da Criança e do Adolescente e assim se tem o eixo do Controle Social.

No âmbito da construção e trajetória das políticas públicas sociais de atenção a crianças e adolescentes, a perspectiva é de uma ascendência no conjunto do que vem sendo construído nas últimas décadas, desde os anos de 1980, uma crescente de planos, programas e projetos voltados para esta agenda, no entanto, em um contexto ainda multifacetado e insuficiente, que possa impedir ou interromper de vez, as diversas violações de direitos a este público.

O Sistema nada mais é que o Estatuto da Criança e do Adolescente operacionalizando-se a partir dos eixos estratégicos do Sistema de Garantia quer sejam: defesa, promoção e controle da efetivação. O Sistema de Garantia diz que temos diversos atores, se eles se articularem, nenhum será problema, todos podem ser a solução, mas tem que ter articulação.” Assim, um eixo passa objetivamente pela efetivação do outro e vice-versa (COSTA, 2007, p.10-14).

Algumas características marcaram a história das políticas sociais brasileiras na área da infância, que inicialmente e por longo tempo, predominou na perspectiva estritamente assistencialista e discriminatória, aproximando crianças e adolescentes pobres a um lugar de insignificância e preconceito. Ao passo que, sujeitos na mesma faixa etária, que tivessem na sua constituição econômica e social, a riqueza, eram tratadas e classificadas no âmbito das políticas, de maneira diferenciada e elitista.

Pode-se afirmar a importância do ECA, pois institui políticas e ações sociais que incluem o atendimento às crianças e adolescentes, dando novo sentido a essas expressões da questão social, repudiando-se “as práticas assistencialistas, estigmatizadoras e segregacionistas que sustentaram por muitas décadas a divisão entre ‘crianças, adolescentes’ e ‘menores’ (RIZZINI *at al*, 2009, p. 04).

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a construção da perspectiva da infância e adolescência, passou a ter um caráter universalizante e totalizador e criou contextos mais favoráveis para a construção de políticas públicas mais efetivas e que atendessem em maior completude o contexto da infância.

Assim, o Estatuto promove parâmetros de completude política, cultural, econômica e organização social para infância e adolescência, de modo a operar um reordenamento e uma revisão de prioridades políticas e de investimentos, colocando em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto de sociedade, que reproduz historicamente uma cultura progressiva da exclusão.

A política voltada para a temática da criança e do adolescente, precisa também ser pauta e prioridade pública na agenda da sociedade e dos governos em suas várias esferas, como uma política social.

Aqui, o entendimento de política social, quer seja ela dirigida, ou não, para a temática de crianças e adolescentes tem a perspectiva da dicotomia e da contradição, ao passo que podem ser operadas no âmbito do sistema capitalista, para promover o encerramento das relações desiguais sociais, ou reforçar a sua manutenção.

A política social, no contexto da relação entre Estado e sociedade capitalista, exprime-se como uma junção das atuações e das estratégias para atender a demandas diversas, que podem romper com o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, embora também possam mantê-las (VIANA, 2007, p. 52).

Segundo Pereira (2009) o termo política pública engloba o de política social, ou seja, a política social é “uma espécie do gênero política pública” e não pode ser reduzida a políticas governamentais ou estatais, embora o termo tenha surgido nos EUA e Europa, após a Segunda Guerra Mundial, quando pesquisadores buscavam entender as relações entre governos e cidadãos.

Justamente por ter seu surgimento, no cenário da luta da classe trabalhadora e no cenário de consolidação do capitalismo, na era da Revolução Industrial, as políticas sociais, encontra na representação do Estado, um lócus essencial para reafirmação do capitalismo, do consumo e da exploração da força geradora do trabalho, ou seja, geradora da própria contradição.

Segundo Netto (2006), as políticas sociais no capitalismo monopolista não são uma decorrência natural do Estado burguês – elas lhe emprestam uma imagem “social” como mediadoras de interesses em conflitos.

As políticas sociais voltadas para o atendimento das questões da infância e adolescência podem ser consideradas recentes, se balizadas a partir da consideração deste público enquanto sujeitos de direitos, com o advento da Lei 8.069/90 - ECA, pois até então, as políticas tinham como parâmetro, um reforço de uma lógica e cultura adultocêntrica, repressora e apenas assistencialista, retirando quaisquer perspectivas de crianças e adolescentes puderem pensar sobre si próprias e vocalizarem suas perspectivas.

Segundo Graciani (2010), a revolução que o ECA desencadeou, precisa realizar-se na prática social, no espaço do senso comum e na vida cotidiana, caracterizando-se, pois, como uma configuração identitária, numa nova concepção de moral que tende a nos dominar hoje, enquanto partícipes da família, da escola, da igreja, das ações governamentais e não governamentais, em quaisquer instituições societárias, redefinindo as esferas práticas da realidade social em que vivemos.

A instauração do ECA exigiu do Estado brasileiro o desenvolvimento de ações e políticas sociais de atendimento, com uma mudança e inversão de paradigmas, que trouxeram avanços e um controle social ao que passou a ser executado, no entanto, as desigualdades sociais se impõem com tanta proeminência, no âmbito do sistema econômico capitalista, que a fragilidade e a precariedade das políticas e no trato com crianças e adolescentes, desfazem ainda em vários âmbitos, o cumprimento do que a Lei prevê.

Mesmo já decorridos 24 anos de promulgação do ECA, não se tem conseguido assegurar, por parte do Estado, nem da sociedade e da família (o que requer ainda mais uma mudança ampla de cultura, mas não somente), plenamente todos os direitos reservados a crianças e adolescentes, que cotidianamente são expostos a desproteções e violências, sobretudo por encontrarem-se em uma faixa etária mais suscetível, não conseguem expressar ou buscar interrupções ou auxílios, contra as violações a que são vitimadas.

Segundo o artigo 4º do ECA (1990), 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, crueldade e opressão.

Mesmo previsto no ECA e mesmo com o aparente esforço de investimentos em políticas sociais voltadas para crianças e adolescentes durante os últimos 24 anos, o Estado, a sociedade e a família ainda não assimilaram todas as exigências, que apontam prioridade absoluta a este público, quer seja pela omissão, descrédito, despreparo, ou mais gravosamente, por descomprometimentos.

A efetivação de políticas sociais e do Sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes deve ser delineada por uma prática coletiva e permanente, incluindo diversos atores, com o objetivo de respeitar os direitos humanos de tal público, sob o ponto de vista jurídico, político, cultural, social, com integralidade das políticas públicas vigentes nos planos, programas, serviços, projetos e ações, de apoio a todas as dimensões da vida.

Em 1990, ano em que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado, ele foi elevado a um lugar de legislação avançada, democrática e moderna, com exaltação por agentes jurídicos, políticos, militantes e profissionais da área da infância e juventude, conjugando-se enquanto agenda de preocupação, para sua plena efetividade, por meio de diferentes esferas e atores sociais, que atualmente, ainda precisam encampar arduamente percursos, para sua plena garantia.

CAPÍTULO III

UM ESTUDO SOBRE O(A)S USUÁRIO(A)S DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE DO DISTRITO FEDERAL (PPCAAM/DF) PELO PERÍODO DE 12 MESES – MARÇO DE 2011 A MARÇO DE 2012

Porque eu já vi sua situação. Suas panelas no fogão. Sua chinela sem cordão. Sua favela, seu colchão. Sua seqüela, podridão. Seu caderno sem lição. Sua rabeira no “busão”. Seu roubo, seu ganha-pão. Sua fuga, com seus irmãos. Sua marra, sua perdição. E foi assim que eu vi seu fim. Porque eu vi sua vontade, eu vi seu plano. Eu vi o disfarce e vi seu cano. Eu vi você atirando. Eu vi correndo. Vi trocando. Se escondendo, se assustando. Eu vi ali o seu peito sangrando. Seus amigos te deixando. Sua coragem se esvaindo e os seus olhos fechando. Eu vi seu choro. Eu vi seu medo por dentro te dominando. E vi meia dúzia de anjos te buscando.

Projota

Todos os aspectos relacionados com o contexto histórico, metodológico e de funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM (com maior ênfase), bem como dos demais programas de proteção do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas – SNPPA, precisam ser correlacionados, para a compreensão da modalidade da sua efetividade e eficácia.

Para tal, são abordados índices e dados nacionais e internacionais sobre letalidade precoce e violência de crianças e adolescentes, até se chegar ao recorte regional do Distrito Federal e Entorno, para o período pesquisado de 12 meses, entre 2011 e 2012.

São elencados os processos de desenvolvimento metodológico e dados utilizados que compuseram a pesquisa, de maneira a discorrer como integralmente eles foram alcançados, a partir de instrumentais densos e específicos do Programa de Proteção, que possui criteriosa análise para ingresso de público, pela sua natureza atípica, específica e excepcional de funcionamento, no âmbito das demais políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes.

Assim, com os dados do estudo, se estabelece um paralelo com as categorias da pesquisa documental, desenvolvida no âmbito local do PPCAAM/DF, ocasião que os indicadores, perfis e análises levantados alcançam uma estruturação que dão formato ao

objeto proposto e sugerem a propulsão do aprofundamento de demais pesquisas, para que políticas públicas incorporem aspectos pretéritos de atuação na vida de tais sujeitos, de modo que não necessitem passar pela inclusão de programas de proteção.

3.1 - O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) – contextualização histórica e metodológica.

Para se chegar aos marcos de implantação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM é imperioso apontar contextualizações sobre a gênese do primeiro programa de proteção implantado no Brasil.

Em 1996, por iniciativa do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP²⁰, cria-se o Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas de Violência – PROVITA, no Estado de Pernambuco.

Dois anos mais tarde, no ano de 1998 o Ministério da Justiça através de convênios e financiamentos de projetos junto ao GAJOP e outras organizações da sociedade civil, passa a promover a articulação para implantação do PROVITA em outros Estados²¹.

Assim, no ano de 1999, após a implementação da Lei n.º 9.807/99, o governo brasileiro promove o marco jurídico-institucional do Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas de Violência – PROVITA, enquanto primeira esfera político-social de garantia de segurança da vida de pessoas dispostas a contribuir com a justiça e pelo combate à impunidade, através do testemunho de crimes.

A partir de uma parceria entre governo e sociedade civil, torna-se possível assegurar a proteção desse público, de maneira distinta aos já instituídos modelos de proteção policial que embasavam o sistema de proteção internacional, a exemplo da Itália, Canadá, E.U.A e Reino Unido, os quais serviram de inspiração e intercâmbio de experiências inicialmente.

Com a realidade vivida no Brasil, onde se instalou um crescente número de crimes praticados por agentes públicos, os quais passavam a integrar e/ou comandar grupos de extermínios, tornou-se inviável a aplicabilidade do modelo internacional de proteção

²⁰ Entidade de Direitos Humanos, criada em 1994 através da sociedade civil organizada, com atuações na área do direito à segurança e justiça, bem como, no combate à impunidade.

²¹ Em 1998 foi implantado nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia.

policial em sua totalidade, devido à especificidade dos crimes testemunhados, tais como: homicídios – cometidos por grupos de extermínio e organizações criminosas; tráfico de drogas; crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e eleitorais; dentre outros, que em sua maioria revelam a participação de agentes públicos, em especial, de policiais.

A elaboração da política de proteção se ateve em sua formulação, com a intenção principal de controlar o avanço de crimes violentos, muitas vezes impunes e naturalizados em uma sociedade cada vez mais individual.

O grande desafio institucional sempre foi como formular uma proposta de política pública que contribuísse para controlar a criminalidade num quadro social e político marcado pela impunidade e pela banalização da violência. A criação de um Programa de Proteção a testemunhas foi uma das formas encontradas para diminuir a impunidade, tendo em vista a criminalidade presente no cotidiano da sociedade e, diante de vários testemunhos que expressavam o medo de denunciar as arbitrariedades, principalmente aquelas cometidas por agentes do Estado (GAJOP, 2001, p. 15).

Diante deste cenário, cresce a articulação política e participação das entidades não-governamentais, com foco na garantia de direitos humanos, no sentido de promover e fortalecer a parceria com o governo, órgãos estatais de justiça e segurança, tornando-se conveniadas à época, com a Secretaria Especial de Direitos Humanos²², órgão da Presidência da República, para execução da Política de Proteção.

O modelo brasileiro de proteção – terminava por abarcar todos os casos de vítimas e testemunhas ameaçadas, inclusive os que tinham participação direta com o crime denunciado/testemunhado, sem que algumas especificidades fossem garantidas no acompanhamento e intervenção, as especificidades de crianças e adolescentes, por exemplo, não eram estabelecidas, mesmo nos casos em que estes sujeitos se encontravam em contextos de ameaças de morte.

Até os anos 2000, os casos que envolviam crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas eram encaminhados e acompanhados também pelo PROVITA, contudo, percebeu-se a especificidade da política de atenção a crianças e adolescentes e iniciou-se uma discussão para a criação de um Programa de Proteção específico que contemplasse as características de atenção a este público, onde os procedimentos e modelos de acompanhamento estivessem afinados com

²² Atualmente, não mais Secretaria Especial, mas Secretaria de Direitos Humanos, com *status* Ministerial, no organograma de funcionamento da Presidência da República.

a legislação vigente para crianças e adolescentes (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 18).

Assim, em 2003, por iniciativa do Governo Federal, foi implantado o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, de modo a atender as demandas e especificidades próprias desta faixa etária.

O Programa insere-se dentro da perspectiva de uma política de proteção à vida, sob a lógica dos direitos humanos, da infância e adolescência, resguardada sob a égide do Estatuto da Criança e do Adolescente. A execução do PPCAAM se dá através da parceria governamental e não governamental em cada Estado, juntamente com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretarias de Estado locais e Organizações Não Governamentais.

Conforme plano metodológico do PPCAAM (2010) o seu objetivo precípua em uma esfera macro é evitar o avanço de crimes letais contra crianças e adolescentes no país e impedir o crescimento desenfreado no número de homicídios²³ praticados contra essa faixa etária.

Uma análise situacional dos dados seguintes, conforme aponta o Mapa da Violência²⁴ (WAISELFISZ, 2012), evidencia a precoce morte de crianças, adolescentes e jovens, e conseqüentemente a emergência e a importância da implementação do PPCAAM: o Brasil é o quarto país em mortes violentas de adolescentes e jovens, com a taxa de 51,9 mortes para cada 100 mil desta faixa etária; é o terceiro país do mundo em índice de vitimização juvenil, com a taxa de jovens mortos 170% maior do que não jovens; na América Latina o adolescente e jovem tem 30 vezes mais chances de ser assassinado do que na Europa, com taxa de 43,4 assassinatos para cada 100 mil habitantes, contra 7,9 assassinatos para cada 100 mil habitantes.

²³ Segundo a Classificação Internacional de Doenças – CID, na área da Saúde, o homicídio é definido como morte por agressão. Na área Jurídica, a definição de homicídio doloso, consta no Artigo 121, do Código Penal Brasileiro, como o ato de matar alguém intencionalmente.

²⁴ O estudo analisa os últimos 30 anos de violência homicida no país e verifica profunda mudança nos padrões históricos. Aponta as principais características da evolução dos homicídios em todo o país, nas 27 Unidades Federadas, 27 Capitais, 33 Regiões Metropolitanas e nos 200 municípios com elevados níveis de violência (WAISELFISZ, 2012, s.p.).

O estudo aponta ainda, de maneira progressiva o aumento da violência letal de crianças e adolescentes no Brasil nos últimos 30 anos (1980 – 2010), em oposição a uma diminuição das mortes por causas naturais.

Em 1980 as causas externas representavam só 6,7% do total de mortes de crianças e adolescentes. Para 2010 essa participação quadruplica: se eleva para 26,5%. E a tendência visível nos últimos anos indica que essa participação vai crescer mais ainda (WAISELFISZ, 2012, p. 12).

No período, foram mais de 600 mil crianças e adolescentes vitimadas por causas externas, sendo que só entre 2000 e 2010, quase 100 mil dessas mortes ocorreram em decorrência de homicídios.

O Brasil está conseguindo atingir as Metas do Milênio pela rápida redução nas últimas décadas de suas taxas de mortalidade infantil (crianças menores de um ano) e na infância (crianças menores de cinco anos) pelas diversas ações no campo da saúde, da sanidade pública e de acesso a outros benefícios sociais. Mas o mesmo não acontece na área dos homicídios, que marcadamente avança na contramão dessas tendências (WAISELFISZ, 2012, p. 12).

Em relação ao Distrito Federal, os dados mostram que, entre os anos de 2000 e 2010, embora o número de crianças e adolescentes assassinados tenha ultrapassado a marca de 2 mil mortes, houve uma pequena redução (1,6%) nos homicídios registrados nesse decênio e uma diminuição em 4% na taxa de mortes violentas – de 23,9 para 22,9 assassinatos por 100 mil habitantes, o que, ainda assim, representa um índice altíssimo, fazendo do Distrito Federal a 4ª Unidade da Federação mais violenta do País e Brasília, a 14ª capital a ocupar esse mesmo *ranking*. Quadro 01.

Entre as 27 Unidades da Federação, o Distrito Federal ocupa a 4ª posição, com 72,2 homicídios, por cada 100 mil habitantes, com faixa etária de 15 a 24 anos, abaixo apenas de Pernambuco (106,1), Espírito Santo (120,0) e Alagoas (125,3).

Com relação às Cidades do Entorno²⁵ do Distrito Federal, o Mapa da Violência aponta que 6 delas (Santo Antônio Descoberto, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Águas Lindas de Goiás e Cidade Ocidental) estão entre os 100 municípios, entre os 523 com mais de 20 mil crianças e adolescentes, com as maiores taxas de homicídio no Brasil, com mais de 30 mortes por 100 mil habitantes.

QUADRO 01 MAPA DA VIOLÊNCIA 2012 – CRIANÇAS E ADOLESCENTES



Fonte: Matéria mapa da violência – Terra/Infográfico

Em uma análise referente ao Índice de Homicídios na Adolescência – IHA²⁶ 2012, aponta-se que nos Municípios com mais de cem mil habitantes, para cada mil pessoas de

²⁵ Esse território geográfico dos estados de Goiás e Minas Gerais, que compõem o entorno do Distrito Federal é institucionalmente intitulado Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) e reconhecido pela Lei Complementar 94/1998.

²⁶ O Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) faz parte do Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), criado em 2007 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Observatório de Favelas, em parceria com o Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ). O Índice é publicado a cada 02 anos, com dados referenciais de 02 anos anteriores ao da publicação. Assim, o último IHA, publicado em 2012, consta de dados dos anos de 2009 e 2010.

12 anos, 2,98 serão assassinadas antes de completarem a adolescência. A partir desse índice, é possível estimar que, se as condições que predominavam em 2010 não mudarem, um total de 36.735 adolescentes será vítima de homicídio até 2016.

Importante especificar que o objetivo do IHA é estimar o risco de mortalidade por homicídios na adolescência, especificamente na faixa dos 12 aos 18 anos. O IHA expressa, para cada grupo de mil pessoas com idade de 12 anos, o número de adolescentes nessa idade inicial que serão vítimas de homicídio antes de completarem 19 anos.

No Distrito Federal, adolescentes do sexo masculino tem 9 vezes mais chances de morrerem em virtude de homicídios que as do sexo feminino, na mesma idade, abaixo da média nacional, que é 14. Já com relação à raça, entretanto, o DF supera o risco relativo de mortes de adolescentes negros, que fica em 7,4, contra 4 na média nacional.

O IHA também revela que só em Brasília, são esperadas, até o final de 2014, 866 mortes, o que representam mais de 2 adolescentes assassinados para cada grupo de mil residentes na cidade. Já entre as Cidades do Entorno, das 6 citadas no Mapa da Violência, 3 se fazem presentes também no IHA (Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás), com médias superiores às nacionais, com 5,77, 3,52 e 5,68 adolescentes mortos por grupo de mil, respectivamente.

O IHA de 2012 aponta uma pequena modificação entre o ano de 2009 e 2010, na posição ocupada pelo Distrito Federal, quanto a taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes na faixa etária estudada. Enquanto no ano de 2009 o DF encontrava-se na 10ª posição, com taxa de 3,16 homicídios a cada 100 mil habitantes, no ano de 2010, migrou para a 15ª posição, com taxa de 3,08 (Quadro 02).

QUADRO 02
ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA - IHA 2012

TABELA 2_DISTRIBUIÇÃO DO IHA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO_2009

POSICÃO	UF	IHA	POSICÃO	UF	IHA
1	BAHIA	6,76	15	MINAS GERAIS	2,65
2	ESPÍRITO SANTO	6,36	16	GOIÁS	2,55
3	ALAGOAS	5,82	17	AMAZONAS	2,53
4	PARAÍBA	4,75	18	AMAPÁ	2,41
5	PERNAMBUCO	4,31	19	RIO GRANDE DO SUL	2,03
6	PARÁ	3,92	20	SERGIPE	1,99
7	RONDÔNIA	3,87	21	RORAIMA	1,81
8	RIO GRANDE DO NORTE	3,50	22	MARANHÃO	1,68
9	PARANÁ	3,41	23	PIAUÍ	1,33
10	DISTRITO FEDERAL	3,16	24	SANTA CATARINA	1,10
11	CEARÁ	3,03	25	ACRE	0,98
12	RIO DE JANEIRO	2,97	26	TOCANTINS	0,92
13	MATO GROSSO DO SUL	2,74	27	SÃO PAULO	0,88
14	MATO GROSSO	2,67			

TABELA 5_DISTRIBUIÇÃO DO IHA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO_2010

POSICÃO	UF	IHA	POSICÃO	UF	IHA
1	ALAGOAS	9,07	15	DISTRITO FEDERAL	3,08
2	BAHIA	7,86	16	AMAZONAS	2,68
3	ESPÍRITO SANTO	6,54	17	MINAS GERAIS	2,62
4	PARAÍBA	6,05	18	ACRE	2,37
5	PARÁ	4,98	19	RONDÔNIA	2,16
6	CEARÁ	4,28	20	MATO GROSSO DO SUL	1,93
7	PERNAMBUCO	4,05	21	TOCANTINS	1,91
8	PARANÁ	3,73	22	SERGIPE	1,81
9	RIO GRANDE DO SUL	3,70	23	RORAIMA	1,75
10	AMAPÁ	3,36	24	MARANHÃO	1,70
11	GOIÁS	3,36	25	SANTA CATARINA	1,26
12	RIO DE JANEIRO	3,32	26	PIAUÍ	1,09
13	RIO GRANDE DO NORTE	3,27	27	SÃO PAULO	0,94
14	MATO GROSSO	3,11			

Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA 2012.

O contexto crescente da letalidade contra crianças, adolescentes e jovens, não está descontextualizado do contexto social, econômico, de raça, gênero, território, e porque não, em uma análise crítica, do contexto de classes (incluindo o Estado, enquanto “comitê da burguesia”²⁷), onde historicamente a classe subalternizada é vítima da opressão, em todos os campos que precedem a dominação e a exclusão das demais classes e instituições.

Ainda, promovendo o Estado, à medida que não atua em ações efetivas e de totalidade, ciclos de violências e desproteções de múltiplas ordens, sentidas por diversos segmentos, sobretudo por crianças e adolescentes, com amplitudes geradas também pelo sistema econômico do capital.

Com os pressupostos marxistas, o Estado enquanto o “comitê executivo da burguesia”, com o objetivo de gerir os negócios comuns dessa classe e impor seus interesses às demais classes, impõe na violência e na opressão os seus principais recursos. Em suma, o Estado é definido como um aparelho que representa apenas os interesses da classe dominante e que faz valer tais interesses através da coerção. As duas afirmações se seguem como numa dedução lógica: na medida em que não representa nem leva em conta os interesses das demais classes, que formam a esmagadora maioria da população, o Estado burguês é obrigado a ter na coerção seu principal, se não único, recurso de poder (COUTINHO, 1997, p. 160).

O IHA 2012 realizou cálculo dos riscos relativos, que confirmou a influência de sexo, cor, idade e meio utilizado no homicídio, na probabilidade de ser vítima de assassinato. Em 2010, os adolescentes do sexo masculino apresentavam um risco 11,5 vezes superior ao das adolescentes do sexo feminino, e os adolescentes negros, um risco 2,78 vezes superior ao dos brancos. Por sua vez, os adolescentes tinham um risco 5,6 vezes maior de serem mortos por meio de arma de fogo do que por qualquer outro.

Atualmente os homicídios representam 45,2% das causas de morte dos adolescentes brasileiros, enquanto para a população total correspondem a 5,1%. Segundo o último censo do IBGE (2010), aproximadamente 13% da população brasileira é composta por adolescentes com idade entre 12 e 18 anos.

²⁷ Em 1948, ao publicar o Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels demonstram a superação dialética que tiveram em sua própria concepção de Estado, ao afirmar que o Estado moderno é “*um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo.*” (ENGELS e MARX, 2009, p. 12).

A realidade social a que estão submetidas esta faixa etária que morre precocemente e que está sujeita a uma potencial letalidade cotidiana, se apresenta desprovida de uma gama de perspectivas e “investimentos” públicos, políticos, econômicos e sociais que se voltem ao seu pleno desenvolvimento.

De modo a contextualizar a dimensão territorial do PPCAAM, cabe apontar que as primeiras Unidades da Federação a promover a sua execução, foram Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Atualmente um total de 13 UF's executam o Programa, são eles: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Paraíba e Ceará.

Para o atendimento das UF's onde não há uma cobertura local de execução do programa de proteção, tem-se implantado o Núcleo Técnico Federal – NTF/PPCAAM, para esta finalidade.

O marco legal que institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, é o Decreto de número 6.231 de 11 de outubro de 2007, além do maior marco legal na área da infância e adolescência, a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, que também orienta o funcionamento do Programa.

Conforme o Decreto citado, o tempo de proteção exercido pelo PPCAAM, dura por no máximo 12 meses, no entanto, casos emblemáticos e excepcionais, em que os riscos de morte não se esgotam neste período, ou que a (re)inserção social longe do contexto da ameaça não é alcançada, este período se prorroga. Este mesmo Decreto e igualmente como implica o ECA, prevê a realização protetiva e ações de mesmo cunho, para jovens de até 21 anos de idade, quando egressos do sistema socioeducativo.

No Distrito Federal, a execução do PPCAAM foi iniciada em fevereiro de 2008, através da chamada pública de edital em 23 de julho de 2007, vencida pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Valor Cultural – Agência para o Desenvolvimento Social e Humano. Esta OSCIP executou o Programa no Distrito Federal e Entorno, de fevereiro de 2008 até abril de 2014, através do convênio direto de recursos com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. Após abril de 2014, a execução passou para outra OSCIP, denominada Vida e Juventude –

Centro Popular de Formação da Juventude e com a participação da Secretaria da Criança do Governo do Distrito Federal.

No período que compreende a pesquisa (março de 2011 a março de 2012), a entidade executora do PPCAAM/DF era a Valor Cultural – Agência para o Desenvolvimento Social e Humano, que existe desde 2004 e tem como missão institucional promover o desenvolvimento integral do indivíduo, com foco na criança e no adolescente, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Segundo Estatuto Social (2004) da Organização o seu objetivo é criar e apoiar programas que transformem o potencial de crianças e adolescentes em competências produtivas e sociáveis e que possam ser implantados como políticas públicas, promovendo cidadania, assistência social, educação, saúde e direitos humanos.

Para o período pesquisado, o PPCAAM/DF contava com uma equipe técnica interdisciplinar²⁸ composta por dez profissionais, entre eles: uma Coordenadora Geral (Assistente Social), uma Coordenadora Técnica (Advogada), um Advogado, dois Assistentes Sociais, um Psicólogo, um Educador Social, um Assistente Administrativo, um Auxiliar Administrativo e um Motorista.

A execução do PPCAAM-DF, respeitadas as diferenças regionais, segue um funcionamento norteado pelo já citado Decreto (6.231/2007) que instituiu o Programa, mas também é regido por dois instrumentos fundamentais e principais – um guia de procedimentos e um fluxo de atendimento nacional, que possui a prerrogativa de ser seguido por todos os Estados onde o PPCAAM está implantado. Tais instrumentos possuem princípios de normas e regras de sigilo e segurança, pela natureza da proteção, inerente ao seu funcionamento.

Conforme o plano metodológico do PPCAAM (2010), o seu objetivo de atuação diário é proteger crianças e adolescentes que se encontram em situação de ameaça de morte. A principal ação do Programa é retirar a criança ou o adolescente do local em que existe a ameaça de morte, preferencialmente com seus familiares e inseri-los em local seguro na perspectiva de oferecer a proteção integral – destacando que a inclusão no

²⁸ Axiomática comum a um grupo de disciplinas conexas e definida no nível hierárquico imediatamente superior, o que introduz a noção de finalidade (JANTSCH e BIANCHETTI, 1995, p. 73).

Programa deve ser a última alternativa de proteção a crianças e adolescentes que estejam com o direito à vida ameaçada.

Segundo o Decreto Federal 6.231/2007, os requisitos para inclusão no PPCAAM são: esgotamento das alternativas de proteção convencionais para que o Programa seja acionado; identificação da ameaça de morte pela porta de entrada; certificação da ameaça de morte pela equipe do PPCAAM; voluntariedade do ameaçado. As portas de entrada que solicitam a avaliação da equipe técnica, visando ingresso no PPCAAM, são órgãos competentes para encaminhar pedido de medida de proteção a crianças e adolescentes, quais sejam: Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

As modalidades de inclusão no Programa podem dar-se das seguintes formas: inclusão com o responsável legal; inclusão sem o responsável legal, mas com sua autorização; inclusão sem o responsável legal, mas com a autorização do Poder Judiciário (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 54).

Importante destacar, que para o atendimento de cada caso, observa-se a sua especificidade, e assim, ele terá diferentes necessidades de proteção, que podem se estabelecer no próprio contexto familiar, quando o grupo familiar da criança/adolescente ameaçada ingressa na proteção; em contextos de acolhimento institucional, quando crianças/adolescentes ingressam na proteção sem seu grupo familiar; ou ainda, nas modalidades alternativas de proteção, como a colocação em famílias solidárias (modalidade não utilizada no Distrito Federal, apenas em Pernambuco e no Pará).

A atuação do PPCAAM prerroga e defende em maior instância, que a inclusão de crianças e adolescentes ameaçados de morte, seja promovida primordialmente com seus responsáveis legais ou pares de vínculos, de modo a promover a convivência familiar e comunitária²⁹, sobretudo, pelas regras e normas do Programa exigir um cumprimento, que na maioria das vezes requer um apoio e uma implicação familiar, para que tenham uma efetividade.

²⁹ O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em seu Artigo 19º, dispõe que toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

Diversas medidas de segurança e normas de sigilo para permanência no PPCAAM precisa ser estabelecido perante a criança/adolescente e seu núcleo familiar, para que desta forma a proteção possa ser promovida de maneira efetiva.

Uma das especificidades da proteção de adolescentes está no fato de que o trabalho precisa ser 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 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 (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 57).

De modo a garantir a proteção à vida através do PPCAAM, é necessária, na maioria das intervenções, a promoção de rupturas nos contextos comunitários, nos contextos escolares, nas relações vicinais, nos pertencimentos dos territórios de crianças e adolescentes, de modo a afastá-los da situação de risco e ameaça de morte. Alguns direitos de crianças e adolescentes, durante o período que perdura a proteção, se tornam restritos, em detrimento da garantia do direito maior e supremo, que é o direito à vida³⁰.

O direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, pois o seu asseguramento impõe-se, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos. A Constituição da República do Brasil assegura que o direito à vida, consiste não só do direito de continuar vivo, como também de se ter uma vida digna [...] percebe-se desta forma, no art. 1º, inciso III, da Constituição de 1988, uma relação indissociável entre o direito à vida e o da dignidade da pessoa humana, sendo esta uma referência constitucional que unifica todos os direitos fundamentais (MORAES, 2007, p. 46-47).

Cumprir destacar, que o PPCAAM não possui um abrigo próprio e específico para inclusão dos protegidos e nem imóveis definidos para tal, quando do ingresso, toda inserção no programa de proteção é realizada de maneira intersetorial com outras políticas públicas e utilizando-se da atuação em rede e com a participação efetiva e protagônica dos sujeitos em proteção, nesta construção.

³⁰ No Artigo 7º, o ECA discorre que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

As ações do PPCAAM inexisteriam, se não contassem com a rede efetiva de diversas outras políticas, sobretudo de proteção social e do Sistema de Garantias de Direitos, de modo a promover o que do processo protetivo advém como transversal.

Nesta perspectiva, todo um reconhecimento, relacionamento e apropriação da rede de retaguarda local, de onde será promovida a proteção dos sujeitos incluídos no Programa, garante que a atuação a que o Programa pretende, tenha uma abrangência de efetividade, com a participação de diversos atores e instituições.

Segundo Acioli (2007), a rede de proteção tem como finalidade assegurar o fortalecimento institucional das entidades, potencializando a exigibilidade dos Direitos, favorecendo a articulação e integração dos diversos atores do Sistema de Garantias de Direitos com vistas à implementação da política de proteção integral de crianças, adolescentes e famílias. Nesse sentido, buscam-se formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo.

No entanto, muitas vezes, as outras políticas públicas intersetoriais ao programa de proteção encontram-se fragilizadas, o que dificulta sobremaneira o seu acesso, bem como, um reforço e uma repetição aos contextos de precarizações, já encontrados pelos protegidos, antes mesmo do ingresso ao Programa.

Em situações emergenciais, as portas de entrada deverão acionar a segurança pública, a fim de garantir a proteção durante o período de análise da situação de ameaça de morte, que a equipe procede. Nacionalmente, esta análise da situação da ameaça de morte perdura por no máximo 10 dias para casos advindos da capital e por no máximo 15 dias para casos advindos do interior. Este tempo é utilizado para que a equipe técnica do Programa possa realizar entrevista de avaliação da criança/adolescente; mapeamento e análise do risco; tipificação da ameaça e por fim, estudo jurídico, social e psicológico que o caso exige, para só assim, proceder aos encaminhamentos necessários e possíveis para inclusão.

Os casos não incluídos no Programa, quando não constatada e configurada a ameaça de morte; quando não esgotados todos os meios de promover a proteção; e/ou quando não há voluntariedade do ameaçado para inclusão, recebem através da avaliação e

atendimento da equipe técnica interdisciplinar do PPCAAM-DF, em atuação conjunta e correlata com a porta de entrada, encaminhamentos outros que possam assegurar a garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

São papéis e responsabilidades do Programa: identificação do local de proteção adequado; acompanhamento técnico interdisciplinar de Advogado, Assistente Social e Psicólogo e ainda de Educador Social, visando a (re) inserção social dos protegidos; auxílio financeiro, caso haja necessidade, ao ameaçado e sua família para a manutenção em local seguro e ainda, acompanhamento em todas as demandas cotidianas da proteção.

O desligamento da criança/adolescente do PPCAAM pode se dar por diversas razões: voluntariedade do usuário em solicitar seu desligamento; condutas conflitantes com a proteção (como a prática de atos infracionais); descumprimento do termo de compromisso do Programa, ou de suas normas (quando não cabe mais a repactuação); cessação da ameaça de morte; evasão; inserção social em local seguro.

Ainda, o desligamento é compulsório quando há um retorno ao local de risco; quando se dá o óbito e em situações de restrições de liberdade, determinadas judicialmente (como a aplicação de medidas socioeducativas de privação de liberdade).

O PPCAAM-DF, assim como em alguns outros PPCAAM's do País, conta com a instância do Conselho Gestor, que foi instituído em 12 de maio de 2010 e que tem as seguintes funções: construir a rede de proteção em conjunto com a instituição executora do Programa; acompanhar os casos incluídos e desligados do PPCAAM-DF e supervisionar e definir novas estratégias a serem adotadas em relação ao Programa e à Política de Proteção local.

Segundo banco de dados do PPCAAM/DF (2012), desde o início da sua execução nacionalmente, no ano de 2003, até dezembro de 2013, o PPCAAM já protegeu 2.579 crianças/adolescentes e 4.658 familiares, totalizando 7.417 pessoas – dados de âmbito nacional. Em âmbito local, o PPCAAM/DF desde o início da sua execução, no ano de 2008, até dezembro de 2013, protegeu 143 crianças/adolescentes e 242 familiares, perfazendo um total de 385 pessoas sob proteção.

Assim, fundamental a continuidade interventiva do Programa de Proteção, não para que incida diretamente e individualmente enquanto instância final de reversão da

letalidade, mas como parte de um contexto político mais amplo e robusto, no qual o Estado deve investir, enquanto política social pública, de redução de homicídios, aos quais estes sujeitos são s expostos tão precocemente, pois somente assim, será determinante que esta faixa etária alcance uma ampliação nos anos de vida e possa ter esse direito assegurado durante a idade adulta.

3.2 - Metodologia da pesquisa e caracterização dos dados.

A metodologia da pesquisa se deu de maneira documental, com consulta interna a fontes de relatórios, pareceres, encaminhamentos, registros estatísticos, advindos dos arquivos físicos e digitais da organização não governamental, executora do PPCAAM-DF à época da pesquisa, a Valor Cultural – Agência para o Desenvolvimento Social e Humano, com a prévia autorização e consentimento da sua presidência, bem como, informado em reunião de equipe, sobre pesquisa acadêmica, que se realizaria naquele universo.

O levantamento documental foi elaborado reunindo um sistema de categorias e indicadores quantitativos e qualitativos, de modo a responder o objeto da pesquisa, implicando em uma definição de unidades de análises e tratamentos de dados, que pudessem dar validade ao que se pretendia.

Segundo Gil (2010), a pesquisa documental é utilizada em praticamente todas as ciências sociais e constitui um dos delineamentos mais importantes no campo da História e da Economia. Como delineamento, apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se de dados já existentes.

São elencados no processo de desenvolvimento metodológico os dados utilizados que compuseram a pesquisa, de maneira a discorrer como integralmente eles foram alcançados, a partir de instrumentais densos e específicos do Programa de Proteção, que possui criteriosa análise para ingresso de público, pela sua natureza atípica, específica e excepcional de funcionamento, no âmbito das demais políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes.

Assim, foram utilizados de maneira exploratória, instrumentos que compõem os arquivos, as estatísticas, os estudos de casos, as anamneses interdisciplinares, a matriz de risco, o banco de dados, para o período em questão³¹.

No período que compreende o recorte da pesquisa, entre março de 2011 a março de 2012, foram levantados dados e categorias, para responder matrizes de indicadores do monitoramento que foi realizado por equipe externa, no PPCAAM/DF.

O monitoramento do Programa foi realizado de 24 a 27 de abril de 2012, por parte da Coordenação Geral de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - CGPCAAM/SDH/PR.

A iniciativa da Coordenação Geral de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - CGPCAAM/SDH/PR desenvolver um processo permanente de monitoramento na gestão da política de proteção das 13 UF's que executam o PPCAAM, surgiu diante da necessidade de parametrização das suas normas e fluxos metodológicos centrais, que muitas vezes, pelas distinções regionais de cada UF, se estabeleciam de formas distintas.

Ainda, os objetivos do monitoramento, conforme apresentado pelos servidores/monitores que compareceram na sede do PPCAAM/DF, visava aferir de forma mais profunda a efetividade da ação protetiva e a sua qualificação localmente, possibilitando também uma revisão mais ampla das linhas e fluxos operacionais nacionais, para aperfeiçoá-los.

Oportunamente e já visando à pesquisa acadêmica, ao passo que os dados para o monitoramento eram levantados, eram resguardados os seus agrupamentos, análises e categorias, para em momento posterior também serem revisitados e reavaliados, de modo a responder temática de interesse para o Serviço Social, objetivando identificar se limitações sociais, econômicas, de serviços públicos, que favoreciam em maior escala o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de riscos e ameaças de morte.

³¹ Os fluxos e instrumentais públicos do PPCAAM, que não compõem o seu procedimento de funcionamento sigiloso e interno, utilizado apenas no âmbito de gestão e de conhecimento de quem o integra enquanto equipe, estarão reunidos nos anexos da dissertação. Os instrumentais públicos são os que as portas de entrada do programa, como o Poder Judiciário, Conselho Tutelar e Ministério Público, detêm conhecimento, bem como, os instrumentais publicados em livro lançado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no ano de 2010, com o devido link do vídeo institucional do mesmo ano.

Os indicadores do monitoramento requeriam respostas com amplitude a todos os casos que solicitaram avaliação da equipe do PPCAAM/DF, no período, quer sejam estes casos sido incluídos ou não, o que totalizou 62 solicitações de avaliações, visando o ingresso de crianças, adolescentes e seus familiares no programa de proteção, por possíveis contextos de ameaças de morte a que se encontravam.

No entanto, o objeto desta pesquisa se ateve ao total de crianças, adolescentes e familiares que estavam protegidas de março de 2011 a março de 2012, mesmo que a sua inclusão no PPCAAM/DF tenha se dado anteriormente, mas que permaneceram neste período, sob proteção – o interesse da pesquisa se volta ao que foi promovido de ações protetivas, no período em questão, balizando, sobretudo, preteritamente o contexto social e econômico de vulnerabilidade, aos quais estavam sujeitos crianças, adolescentes e seus familiares e que culminou em contextos de ameaças de morte.

Os levantamentos dos dados, inicialmente, tiveram o seu aporte através do monitoramento do Programa, mas que foram mais bem categorizados e analisados, pasta a pasta de cada caso protegido no período referido. Este processo perdurou por 06 meses, gradualmente, em períodos dedicados exclusivamente a este momento inicial e cerca de mais 06 meses, para uma melhor interpretação analítica e tratamento dos quesitos, de modo a convertê-los em planilhas e gráficos.

As análises documentais foram realizadas tanto eletronicamente no banco de dados do Programa, como em meio físico, nos arquivos convencionais, em períodos subsequentes, de modo a inferir e analisar também, a amplitude de acesso a direitos que crianças e adolescentes tiveram garantidos anterior ao ingresso no Programa, bem como durante o processo protetivo e ainda, que garantias poderiam ser contínuas de manutenção, após o desligamento do Programa, se ele por fim, gerou auxílios nestas garantias, efetivamente.

Para tanto, foi mensurado em uma matriz de indicadores, enquanto instrumento central, o perfil das 38 crianças adolescentes, com uma perspectiva econômica e social, dentre outras variáveis que percorrem o Sistema de Garantias de Direitos.

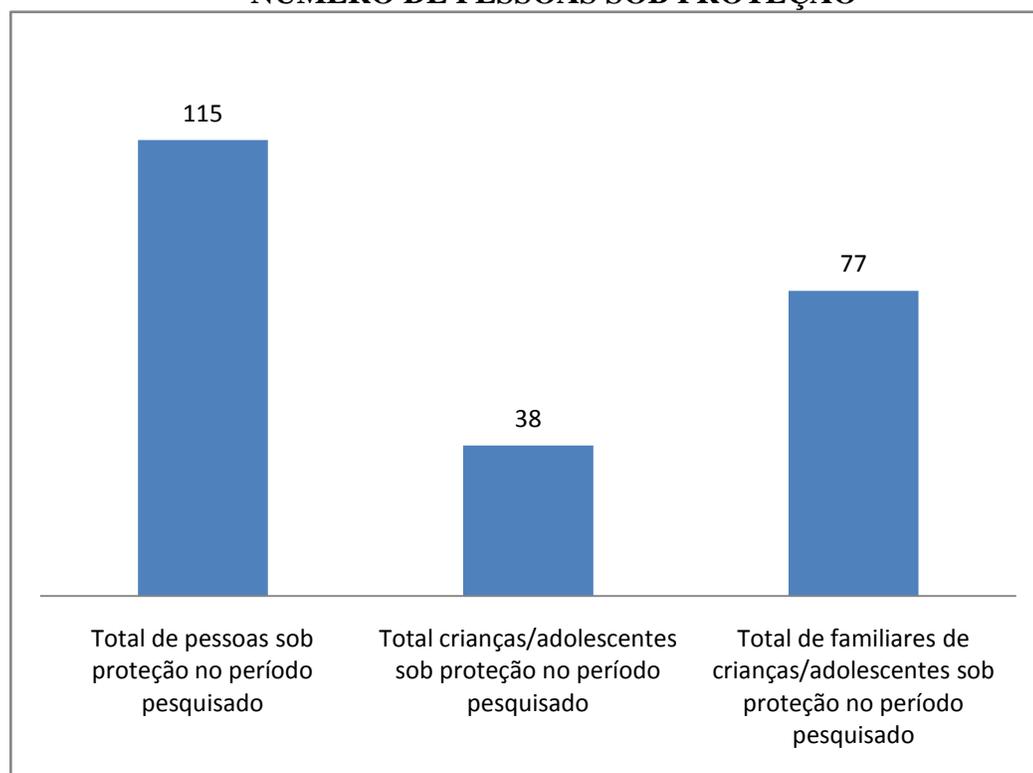
A introdução da dissertação já apresenta o método dialético, utilizado para possibilitar a chegada até o objeto estudado, com aproximações sucessivas visando o alcance do “concreto pensado”, neste contexto, a identificação das vulnerabilidades e limites sociais,

econômicos e de políticas públicas, que favoreceram e/ou determinaram o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de riscos e ameaças de morte, no período de 2011 a 2012, quando estiveram sob a proteção do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM/DF.

Toda a abordagem metodológica foi balizada na perspectiva de identificações dos fenômenos da violência, da pobreza, da exclusão, da letalidade, nas suas múltiplas determinações e mediações, que envolvem em um contexto mais amplo a questão social, em uma perspectiva crítica e analítica.

A totalidade aponta para 115 pessoas sob proteção, no período de 12 meses sobredito, sendo 38 crianças e adolescentes e 77 familiares que os acompanharam, o que determina o universo da pesquisa, observados para todos os quesitos, os diversos instrumentais, fichas técnicas e documentos de análise do PPCAAM/DF (Gráfico 01).

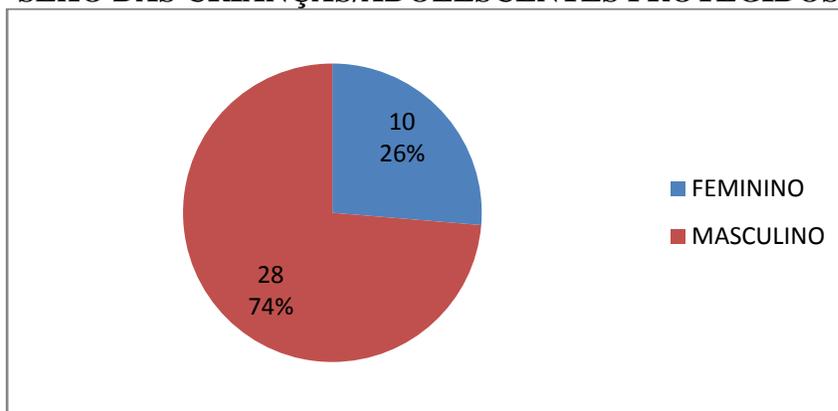
GRÁFICO 01
NÚMERO DE PESSOAS SOB PROTEÇÃO



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Do total de crianças e adolescentes protegidos, 10 eram do sexo feminino e 28 do sexo masculino, conforme demonstrado no Gráfico 02. Ter uma significativa parcela do sexo masculino está de acordo com diversos índices nacionais acerca de letalidade de crianças e adolescentes. Ainda, dos protegidos do sexo masculino, 03 deles eram crianças, todos os demais, adolescentes.

GRÁFICO 02
SEXO DAS CRIANÇAS/ADOLESCENTES PROTEGIDOS



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

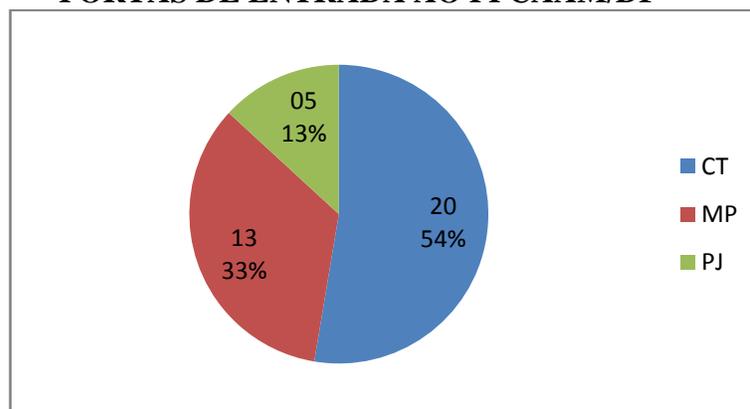
Ser adolescente do sexo masculino, negro, pobre e morador das grandes periferias urbanas, reúne diversos elementos de representações sociais e estigmas, que aumentam as chances de ser vítima de homicídio, da morte violenta precoce e do risco de ameaça de morte, conforme apontam pesquisas neste campo. A insuficiência de políticas públicas e não prioridade de ações voltada a tal público os torna ainda mais vulneráveis e suscetíveis ao risco.

Segundo pesquisa do Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP (2012), o risco de sofrer homicídios não é o mesmo para crianças, adolescentes e jovens dentro de uma sociedade, pois os estudos têm revelado que, de modo geral, são os adolescentes do sexo masculino que correm o maior risco de serem mortos.

Enquanto caracterização inicial cabe ressaltar que das instâncias legítimas de encaminhamentos de casos ao Programa, o Conselho Tutelar foi o maior demandante, seguido do Poder Judiciário e Ministério Público. Tal característica demonstra que o

Conselho Tutelar, dentre estas 03 esferas componentes do Sistema de Garantias de Direitos, ainda é o mais vinculado e aproximado de acesso à população (Gráfico 03).

GRÁFICO 03
PORTAS DE ENTRADA AO PPCAAM/DF



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Dentre os motivos que ensejaram a ameaça de morte de crianças e adolescentes, o envolvimento com o tráfico, figura como uma das razões principais. Dos 38 casos em questão, 22 representam esta causa de morte (Tabela 01).

TABELA 01
MOTIVOS DE INGRESSO NO PPCAAM

Motivos para o ingresso no PPCAAM	Nº
Envolvimento com o tráfico	22
Gangs / Disputas entre grupos rivais	6
Exploração Sexual	4
Ameaça Policial	2
Violência Familiar	1
Intolerância / Conflito com a comunidade	1
Testemunha ocular	1
Conflitos nas instituições de medidas socioeducativas	1
Milícias	0
Testemunha oficial	0
Grupos de extermínio	0
Abuso Sexual	0
TOTAL	38

Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

O número de crianças e adolescentes que tiveram o seu ingresso no Programa de Proteção ensejado pela relação com a drogadição é expressivo, quer seja pelo uso abusivo da droga (gerando a dívida) quer seja pelo aliciamento por traficantes (para inserção em cargos), quer seja por se tornar testemunha ocular de homicídios (de outros devedores), ou por desistência de não mais participar do contexto do tráfico (delação de grupos).

O maior motivo de ingresso no PPCAAM, desde a criação do Programa é o envolvimento de crianças/adolescentes com o tráfico de drogas, que se tornou, nacionalmente, em todas as UF's que executam o Programa, principal razão de risco.

Na maioria dos casos, as crianças/adolescentes pauperizadas, vilipendiadas historicamente pelo Estado e desprovidas de políticas públicas de atenção voltadas às suas especificidades, encontram na rota do tráfico de drogas, uma “alternativa” e meio de sobrevivência e lucratividade para garantia de sua própria manutenção e de seus familiares.

Submetidas a contextos de maior exposição, as crianças/adolescentes são aliciadas para exercerem funções e cargos no âmbito do tráfico de drogas e tornam-se influenciadas a migrarem rapidamente após o ingresso, ao uso abusivo das substâncias psicoativas e a executarem atos infracionais.

Cabe evidenciar ainda o pressuposto que o ingresso e atuação de crianças, adolescentes e jovens no comércio ilícito de drogas se constitui como uma das piores formas de exploração do trabalho infantil de acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT. De acordo com a Convenção nº 182 (1999), o trabalho de crianças e adolescentes no tráfico se constitui duas das quatro consideradas piores formas: (a) todas as formas [...] inclusive trabalho forçado ou compulsório de crianças e adolescentes para serem utilizados em conflitos armados e (b) utilização, demanda e oferta de crianças para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes.

Estas razões integram uma teia, da qual crianças e adolescentes não conseguem se desfazer facilmente e tornam-se vítimas de “dívidas” das mais diversas com o sistema no qual foram envolvidas e onde na maioria das vezes tais “dívidas” são pagas com suas próprias vidas.

Segundo dados do Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP (2012), fatores importantes como os elencados a seguir, são importantes de análise: a) crescem as taxas de jovens vítimas de violência, em especial no grupo etário de 12-15 anos; b) houve discreto aumento, em torno de 8% a 10% no envolvimento de adolescentes em algum tipo grave de ofensiva violenta; c) tem se verificado um dramático crescimento nas taxas de homicídios contra adolescentes, desde 1988; d) adolescentes sofrem influências da vida comunitária, inclusive com maior presença em áreas “isentas de aplicação sistemáticas de leis”, como zonas que sediam o tráfico de drogas, zonas de contrabando de armas, zonas de comércio de produtos roubados e zonas de exploração da prostituição.

Ainda, outros contextos válidos de consideração, que geraram a ameaça de morte foram: denúncias de contextos de abuso e exploração sexual; rixa de gangs rivais por territórios; potencialização de conflitos e ameaças, após passagens por cumprimento de medidas socioeducativas; delação de agentes públicos, como policiais militares, por exemplo, em contextos de abuso de poder ou ações truculentas.

Tais razões, entre outras, levam cotidianamente, crianças e adolescentes a contextos agravados e persecutórios de ameaça de morte, no entanto, a desproteção anterior a estes contextos perpassa uma desproteção de políticas públicas, familiares, comunitárias, econômicas, que repetidas vezes, também são transgeracionais, como é possível descortinar com os grupos familiares de adolescentes incluídos no Programa, através de estudos sociais e anamneses sociais interdisciplinares.

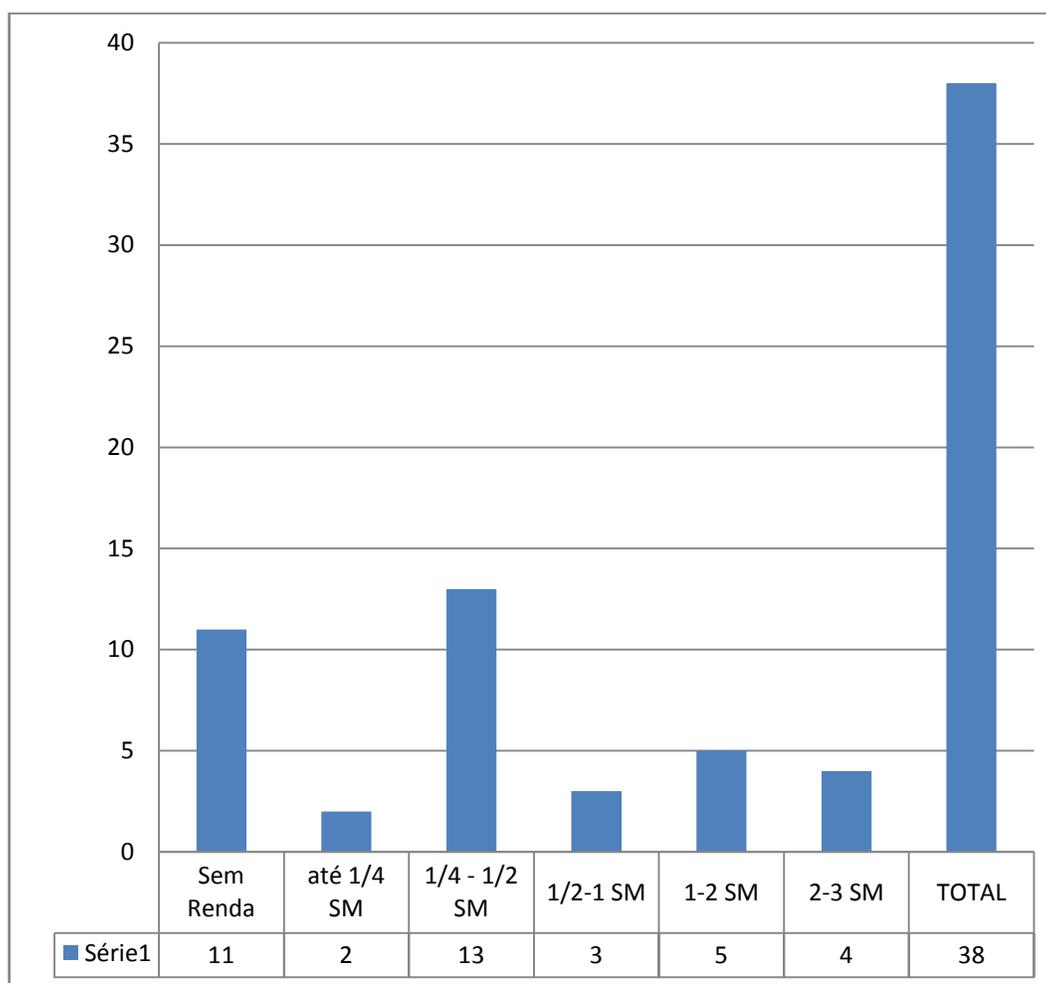
As vulnerabilidades econômicas, mas não apenas elas, também sociais, das quais estão submetidas crianças e adolescentes que foram atendidas pelo PPCAAM-DF, apontam que as políticas públicas pelas quais já foram atendidas, se apresentaram precárias ou insuficientes.

Quando do ingresso no PPCAAM/DF, os contextos familiares dos quais crianças e adolescentes estavam vinculados, em sua maioria, era de sobrevivência através da realização de trabalhos informais ou sem renda alguma de seus membros. O que posteriormente, decorridos uma média de permanência de 08 a 12 meses no Programa, quando do desligamento, gerou relativa mobilidade de cenário, no entanto, tímida. (Gráficos 05 e 06).

Tal mobilidade, permitida através de encaminhamentos e inserções do núcleo familiar, no contexto produtivo e do mundo do trabalho, nem sempre simples, pela complexidade de inserções por baixa escolaridade ou por pouca formação específica, para exercer funções das quais o mercado de trabalho contemporâneo e competitivo não absorve plenamente de colocações, sobretudo, em uma Unidade da Federação como o Distrito Federal, em que grande e significativa parcela da colocação de emprego e trabalho, está vinculada a inserção em cargos públicos efetivos ou cargos públicos comissionados.

GRÁFICO 05

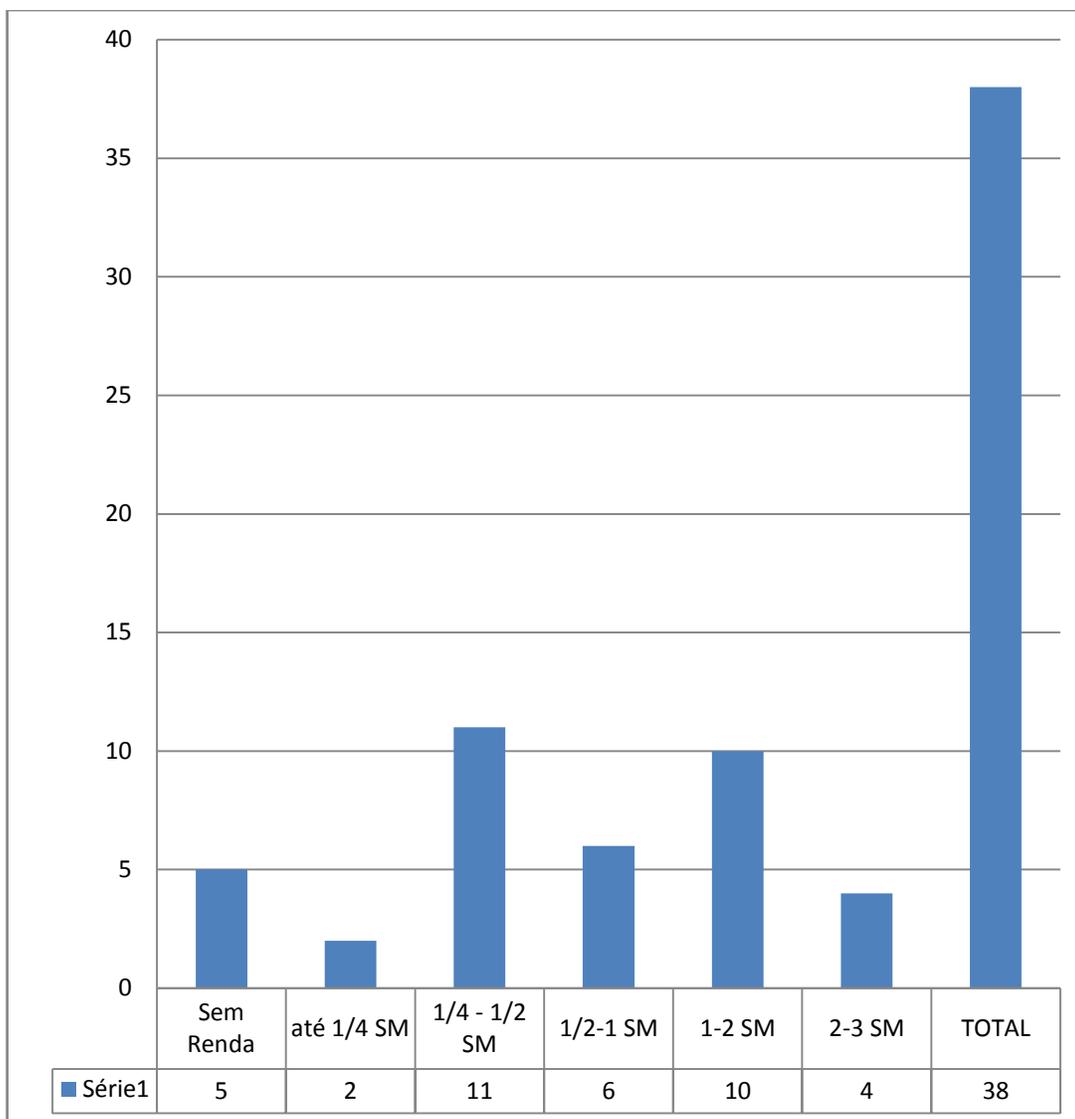
RENDA FAMILIAR QUANDO DO INGRESSO NO PROGRAMA



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

GRÁFICO 06

RENDA FAMILIAR QUANDO DO DESLIGAMENTO NO PROGRAMA



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Passar a adquirir renda para tais núcleos familiares lhes trazem mudanças em contextos de autonomia, de modo peculiar, quando conseguem se implicar e se envolver em tal processo, sobretudo, porque também, passar a adquirir renda, ou quando ela é adquirida em uma inclusão formal no mercado de trabalho, gera uma reacomodação das tantas situações de pobreza e exclusão, que interferem diretamente na eficácia do processo protetivo que o Programa exige, com implicações mútuas de todos os pares, por parte de

quem protege – a Política de Proteção em si, mas também de todos que são protegidos, de modo a promover uma fixação da criança e do adolescente, bem como de seu núcleo familiar, em uma nova rede de reinserção social, distante do local onde a ameaça foi gerada.

Ao se estabelecer e traçar o contexto de vida do público alvo incluído no PPCAAM/DF se apresenta notória em suas trajetórias, situações sócio-econômicas precarizadas e que foram diretamente afetadas pela ineficiência de políticas públicas, anteriores aos seus ingressos no Programa. No universo da pesquisa, pobres, sem renda ou com renda de até 1 salário mínimo representaram 76%; de baixa escolaridade, 58% (fora da escola); moradores de áreas urbanas periféricas, que não detinham estrutura de saneamento básico em suas residências, 98%; com vivências de trabalho infantil, 72%; com envolvimento precoce com o tráfico de drogas, 58%; 52,6% das crianças e adolescentes incluídas, já tinham tido irmão/irmã e/ou primo/prima acometidos pela violência letal. Estes dados serão apresentados adiante, mas acumulam uma notória indicação de fragilidades e ineficiências de outras políticas intersetoriais e anteriores, que garantissem que estes cenários fossem mais favoráveis.

Desta forma, a ameaça de morte se torna uma culminância de várias outras violências, perpetradas pela sociedade, pela própria família e pelo estado, este último, mormente, ao passo que invisibilizou tais crianças e adolescentes historicamente, colocando-os apenas recentemente (24 anos), no bojo legal do campo do reconhecimento, enquanto sujeitos de direitos, com a Lei 8.069/90, através principalmente da conquista da sociedade civil e movimentos sociais, que encamparam e buscaram a efetivação de tal agenda. Dantes, a perspectiva sobre a infância e adolescência era estigmatizadora e calçada por bases positivistas, repressoras e de controle – conceituando a criança e o adolescente como menor – com a concepção de transgressor, sobretudo e especificamente com a criança e o adolescente pauperizado, conforme dispunha o Código de Menores de 1927 e 1979.

Uma análise que perpassa o quesito de pobreza e exclusão social, na análise econômica e social das famílias incluídas, refere-se às expressões da questão social, que se tornam ainda mais agudizadas, quando se colocam frequentemente aliadas com a pobreza; com o não acesso à escolarização; com o desemprego do grupo familiar; com a falta de

moradia digna e de qualidade; com a precarização do acesso à saúde; com a exclusão de processos participativos e de cidadania e, por fim, com a ausência permanente de provimento material-econômico (e também afetivo nas redes primárias familiares) aos quais tais sujeitos foram submetidos, reflexo de uma contemporânea sociedade capitalista, que exclui de pertença e de identidade indivíduos que não se apresentam enquanto consumidores de produtos e bens exaustivamente propagados como necessários e imprescindíveis para produção e reprodução da sociedade e da própria vida humana.

Donde se conclui que a questão social não é sinônimo da contradição entre capital e trabalho e entre forças produtivas e relação de produção que geram desigualdades, pobreza, desemprego e necessidades sociais – mas, de embate político, determinado por estas contradições (PEREIRA, 2004, p. 54).

Assim, a exclusão existente pelas várias manifestações da questão social e pela insuficiência ou fragilidade de políticas públicas específicas e efetivas a crianças e adolescentes, tornam-se aparente inclusão imediata para tais sujeitos, quando tantas vezes transformam-se rapidamente em consumidores de uma economia capitalista e inseridos em grupos sociais, em troca de serem aliciados e captados para e pelo universo da drogadição, da exploração sexual, da posição elevada em grupos de *gangs* e de demais ilicitudes ou atos infracionais, com “retornos” financeiros de tais práticas, que desencadeiam também um processo de ameaça de morte.

Grande parcela das crianças e adolescentes incluídos no PPCAAM/DF para o período pesquisado tinha histórico de envolvimento com o tráfico de drogas e com a realização de trabalho infantil, para que através de tais atividades pudessem reunir retornos financeiros, não apenas para a própria manutenção e do grupo familiar, mas também para que através do consumo de bens materiais se firmasse um pseudo “pertencimento” em torno de si – assim relatavam e justificavam o envolvimento em tais atividades, quando entrevistados/avaliados pela equipe técnica interdisciplinar do Programa. Apontando vivências de trabalho infantil (72%) e com ameaças de morte advindas do envolvimento precoce com o tráfico de drogas (58%).

Segundo Marx (2004), a desvalorização do mundo humano aumenta em proporção direta com a valorização do mundo das coisas. É possível deslocar a afirmação de Marx, enquanto constatação contemporânea, para a vida cotidiana societária, não apenas de

crianças e adolescentes, mas, sobretudo a elas, pela característica específica de formação de uma identidade e personalidade subjetiva e biológica.

Para o público infanto-juvenil o sistema capitalista criou ainda mais um desejo de consumir e de valorizar o acúmulo de coisas, de bens, de objetos, de modismos, que está também relacionado, ao desejo de sentirem-se pertencentes a um contexto de grupo, de afirmação e até de pertencimento e reconhecimento social e de classe, com uma relação de fetiche do capital.

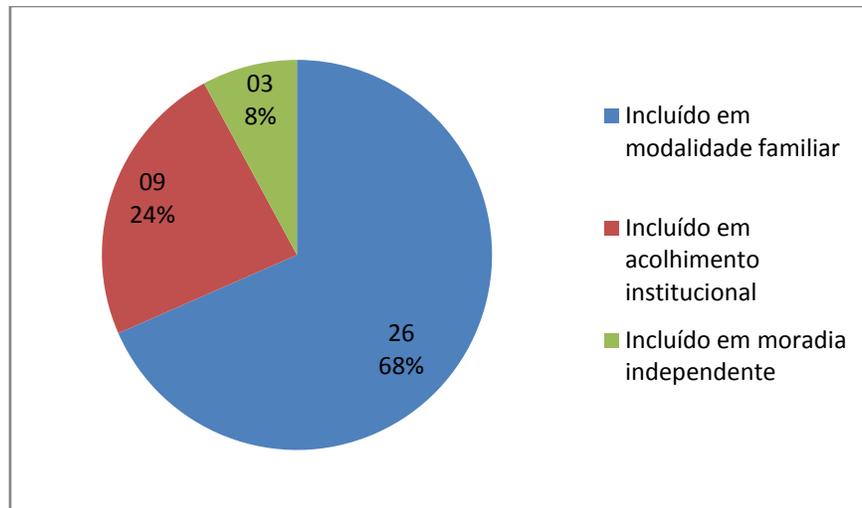
O caráter alienado da relação do capital, sua fetichização, alcança seu ápice [...] o capital dinheiro aparece, na sua superfície, numa relação consigo mesmo, como fonte independente de criação e valor, à margem do processo de produção, apagando o seu caráter antagônico frente ao trabalho [...] a relação social está consumada na relação com uma coisa, do dinheiro consigo mesmo (IAMAMOTO, 2008, p.93).

Estes contextos, na maioria das vezes, levam crianças e adolescentes a situações extremas e diversas, que trazem danos às suas vidas, quando não, por fim, trazem a própria morte, precocemente, de forma violenta, que atesta pelos altos índices de homicídios nesta faixa etária no País, falhas anteriores na concepção e consecução de políticas eficientes que garantam o direito maior de qualquer cidadão – o direito à vida

Nas análises de modalidades de inclusão no PPCAAM, o seu Guia de Procedimentos aponta os seguintes meios: inclusão na modalidade familiar, quando o núcleo familiar ingressa na proteção acompanhando crianças e adolescentes ameaçados; inclusão em modalidade de acolhimento institucional, quando crianças e adolescentes ingressam desacompanhados; ou ainda, inclusão em modalidade individual, em moradia independente, quando o jovem possui mais de 18 anos e é egresso do sistema socioeducativo, podendo a proteção se estender até os 21 anos.

Das inclusões realizadas, 09 ingressaram sem os responsáveis legais, em modalidade de acolhimento institucional; 03 em moradia independente e 26 com seus respectivos núcleos familiares e que também gera uma necessidade de amplitude de atuação da equipe do PPCAAM/DF, de modo a garantir direitos a todos os membros, de acordo com as demandas que apresentam e que são múltiplas (Gráfico 07).

GRÁFICO 07
MODALIDADE DE INCLUSÃO



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

A média de familiares incluídos é de 03 membros por protegido, uma proporção que também acompanha a média nacional do Programa.

Há um entrave de rede, para os casos incluídos sem familiares, pois a única alternativa legal é a institucionalização. A inclusão em “abrigos” gera resistências, uma vez que muitas instituições não “aceitam” crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte, pelo estigma imposto e o mito de que podem colocar em risco os demais integrantes da mesma instituição e que estão acolhidos.

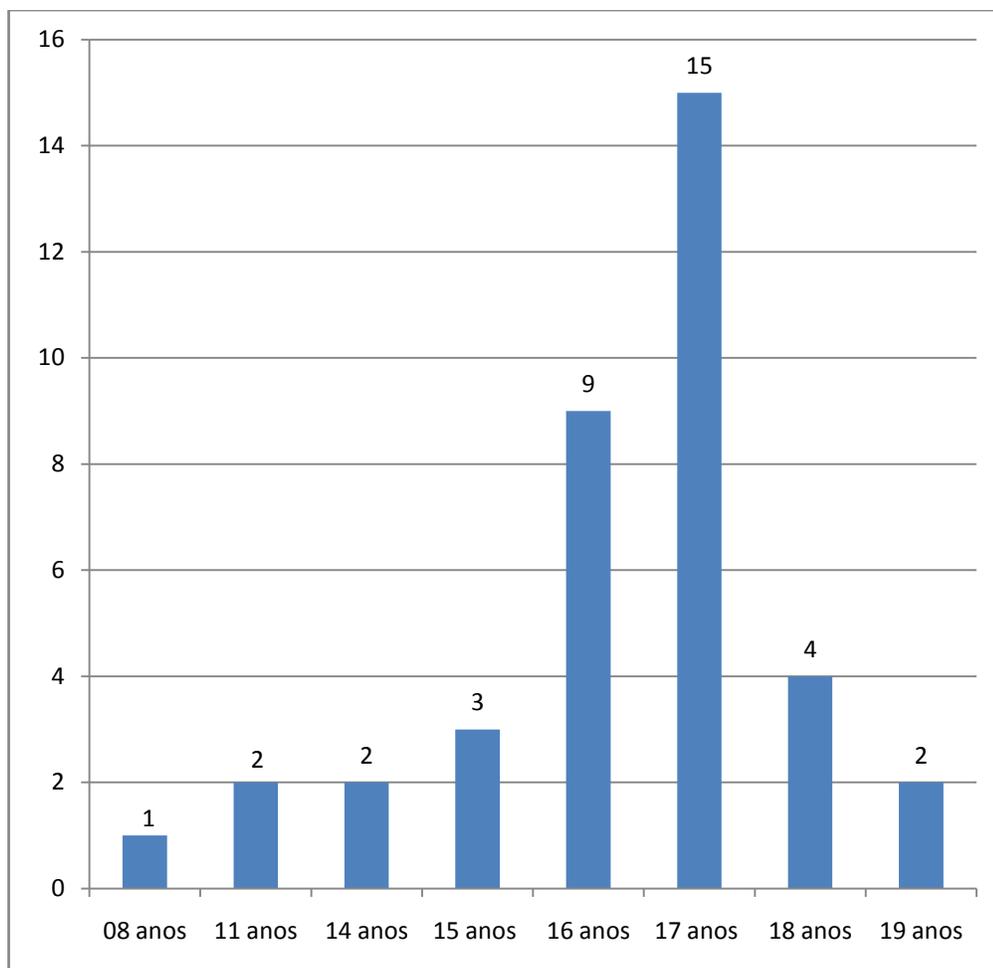
Para o período pesquisado, 09 incluídos tiveram como modalidade de inclusão, o acolhimento institucional. Em todos os casos, o acolhimento institucional não foi alcançado de maneira imediata, em uma primeira tentativa de diálogo com a equipe técnica da instituição, quando apontada à condição de “ameaçado de morte”, exigindo-se para 06 deles (66,6%), a intervenção da determinação judicial de acolhimento provisório, através da Vara da Infância e Juventude. Nos demais 03 casos (33,3%), as reuniões técnicas interdisciplinares e de sensibilização/explicação sobre o Programa de Proteção, intermediaram o contexto para alcance do acolhimento institucional e só posterior comunicação para o Poder Judiciário, conforme a legislação específica permite.

O desafio maior é explicitar com intervenções de mediações das determinações postas, aos profissionais de tais redes de acolhimento, que aquele sujeito possui direitos universais e que não “é um sujeito ameaçado de morte”, mas sim, que “está ameaçado de morte”. A idéia de que tal sujeito está ameaçado e não é ameaçado, perpassa um conceito de movimento e de passagem, retirando o estaque de estigmas e que a situação que ele está e se encontra é passageira.

Esta situação é, também, uma caracterização dupla de vulnerabilidade, posto que o acolhimento enquanto medida excepcional, dentro de um Programa de Proteção que já possui características e pressupostos de excepcionalidade, gera bruscamente restrições ao acesso de alguns direitos de crianças e adolescente. Ainda, estar no contexto de acolhimento e incluído no PPCAAM, na maioria das vezes, significa que integrantes do núcleo familiar não tiveram anuência em ingressar no Programa e acompanhar o contexto de risco vivenciado pela criança/adolescente.

A faixa etária que envolve o contexto de risco mais agravado, encontra-se entre 16 e 17 anos, conforme se verifica na Tabela 02, não excluindo que, mesmo em número reduzido, crianças compõem este contexto.

TABELA 02
FAIXA ETÁRIA DO PROGRAMA



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

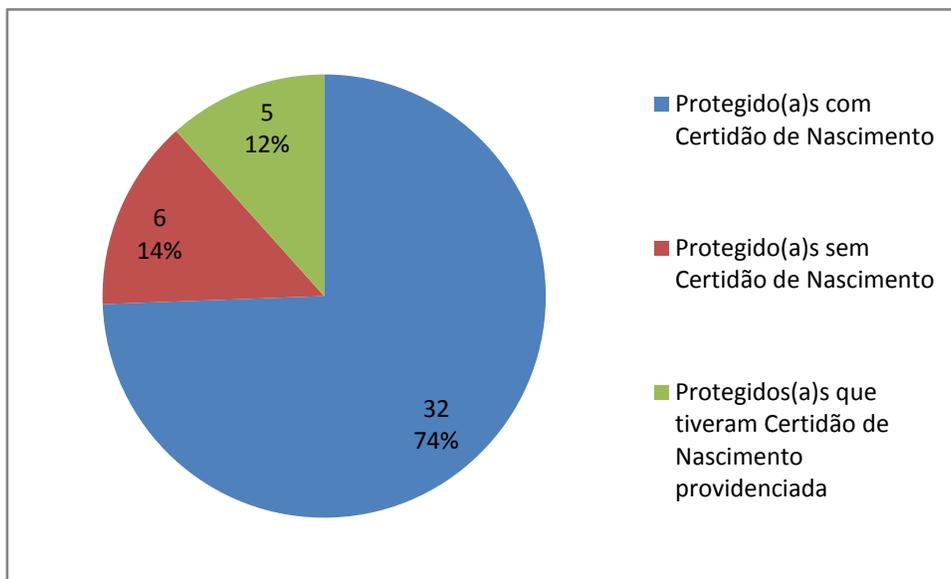
O envolvimento cada vez mais precoce de crianças e adolescentes em contextos de riscos evidencia cada vez mais precocemente a exposição desta faixa etária, a uma desproteção de vida, que tantas vezes se reitera na faixa etária da adolescência e da idade adulta.

É possível constatar, ao passo que a pesquisa e o estudo se desenvolveram, o quanto basicamente as ausências e negações de direitos se constituem na vida de tais sujeitos, tantas vezes invisibilizados até enquanto existentes, visto que parcela considerada para a amostra não possuía nem sequer registro de nascimento ou, até já adolescentes, Registro

Geral de Identidade – RG ou Cadastro de Pessoa Física – CPF (Gráficos 09, 10 e 11-A e 11-B).

GRÁFICO 09

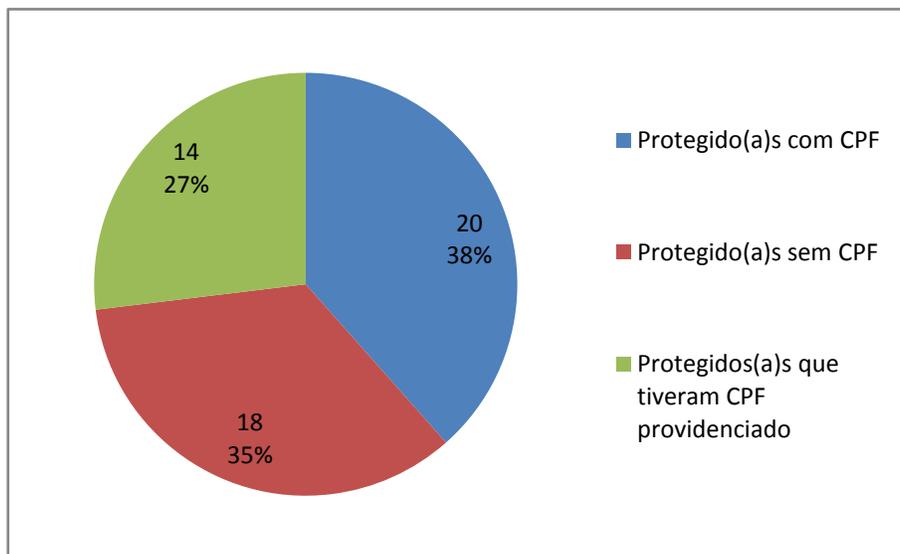
CERTIDÃO DE NASCIMENTO DO(A)S PROTEGIDO(A)S



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

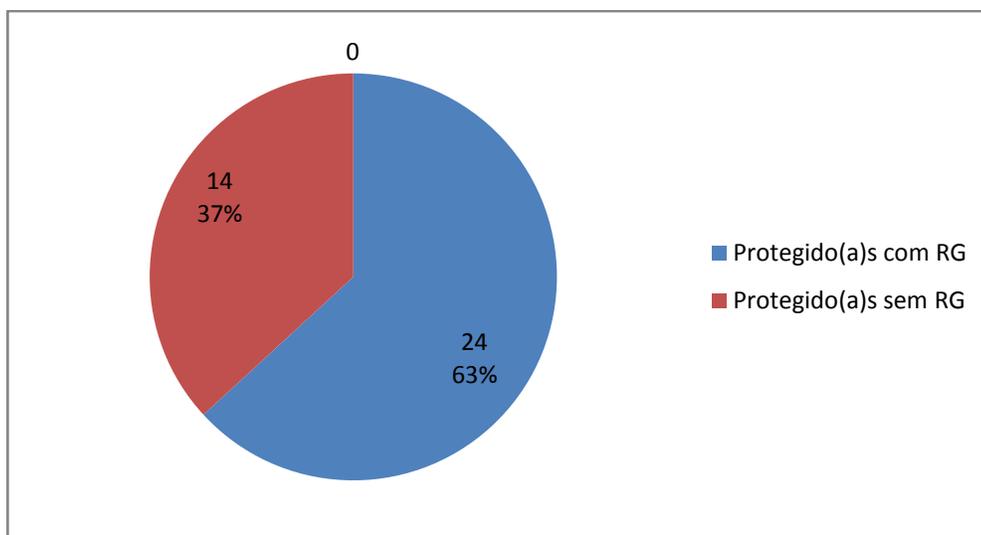
GRÁFICO 10

CPF DO(A)S PROTEGIDO(A)S



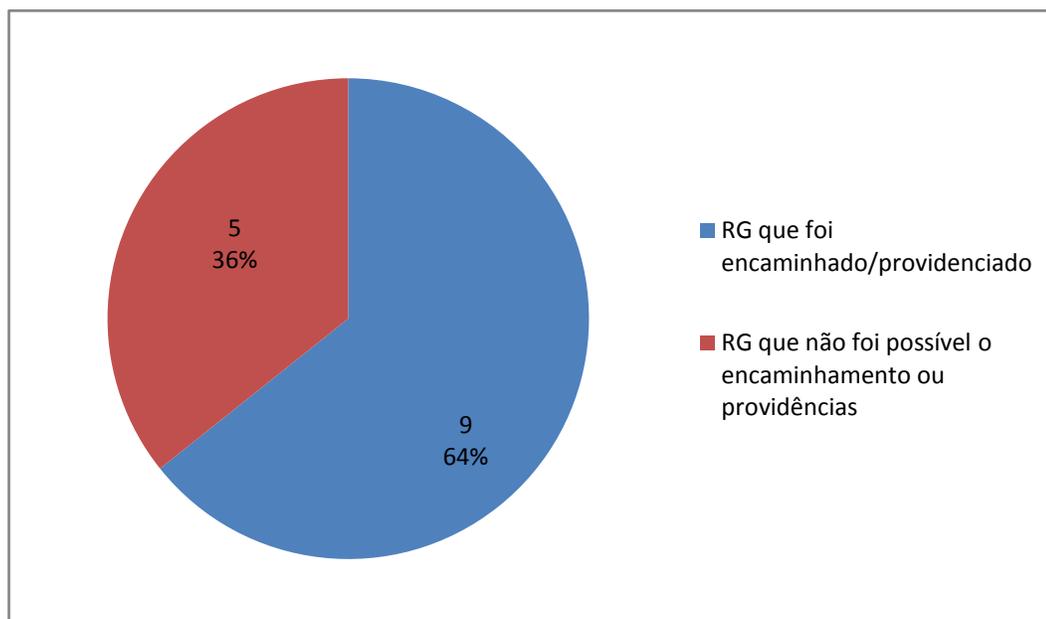
Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

GRÁFICO 11-A
RG - REGISTRO GERAL DO(A)S PROTEGIDO(A)S



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

GRÁFICO 11-B
RG - REGISTRO GERAL DO(A)S PROTEGIDO(A) EM RELAÇÃO À PROVIDÊNCIAS TOMADAS PARA A EMISSÃO DO DOCUMENTO



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

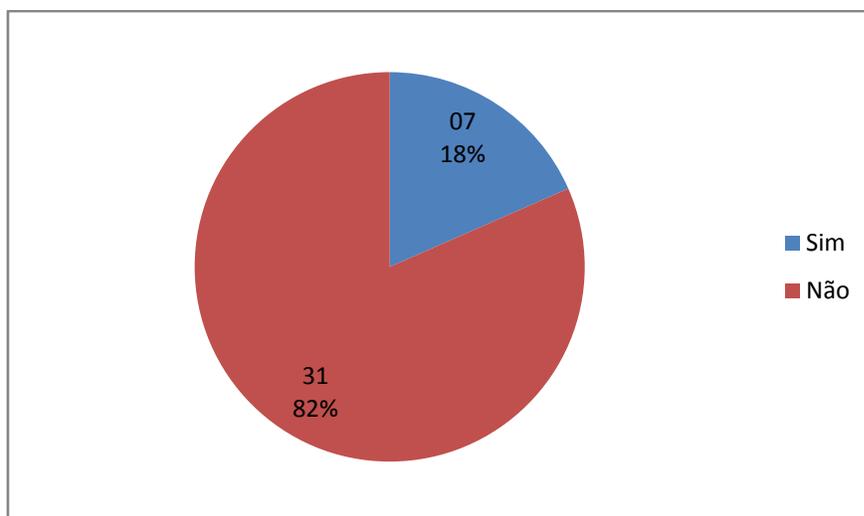
Algumas das providências para retirada de alguns destes documentos, promovidas através do PPCAAM/DF tiveram êxito, outras vezes não. Neste caso, os motivos eram de o desligamento do Programa, antes dos documentos serem emitidos com o retorno para Porta de Entrada do PPCAAM, a continuidade no processo ocorria, na maioria das vezes por meio do Conselho Tutelar, ou ainda, por não alcance de documentos condicionantes para emissão de outros.

Ao se falar de invisibilidade, é possível também realizar uma análise da dicotomia permeada em seu termo, visto que esta se impõe quando crianças e adolescentes não são vistas e salvaguardadas enquanto cidadãs em seus acessos a direitos. Contraditoriamente, de fato, elas são mais que visíveis, pois são muitas a ocuparem desprotegidamente a rua e espaços públicos, periferias, unidades de acolhimento do sistema socioeducativo, etc. Invisíveis, na realidade são as garantias e proteções que lhes deveriam ser concedidas.

A invisibilidade está patentemente relacionada com a presença de crianças e adolescentes lutando pela sobrevivência nas ruas das cidades e que denuncia os efeitos que a pobreza exerce sobre as famílias de baixa renda e o fracasso dos modelos de desenvolvimento econômico concentradores e excludentes (VOLPI, 2010, p.52).

No que se refere a benefícios sociais, que auxiliassem no provimento material das famílias incluídas no PPCAAM/DF, tem-se um panorama de quantas famílias estavam inseridas e quantas não estavam inseridas em programas de transferência de renda, Muitas delas não estavam inseridas e não tinham acesso a tais programas, pela desinformação em relação aos meios de garantirem tal direito, pelo nível de exclusão social a que estavam submetidas e que conseqüentemente também, acarretaram um agregado de fatores que contribuíram para o envolvimento de seus membros – crianças e adolescentes – em contextos de desproteção, risco e ameaça de morte (Gráfico 12).

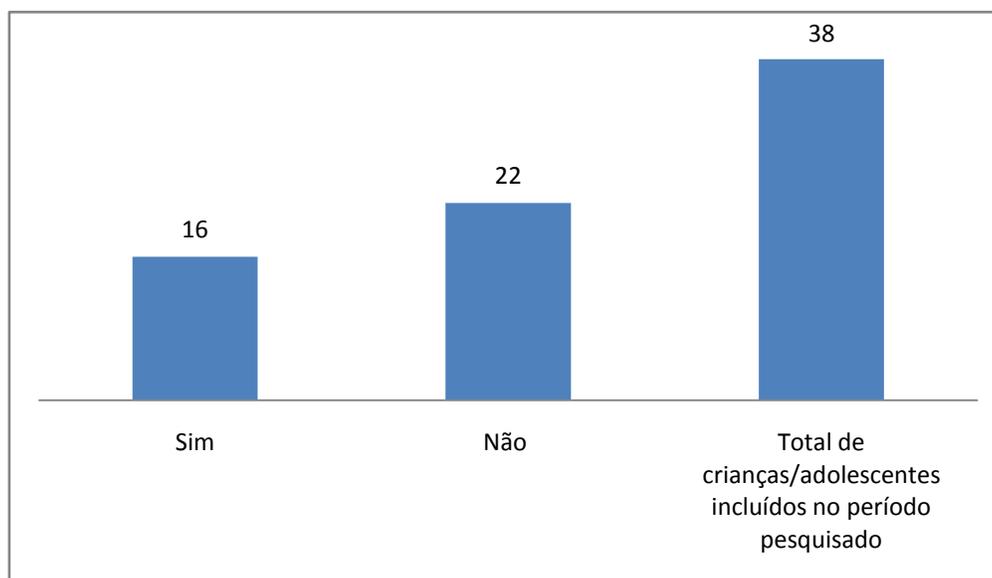
GRÁFICO 12
FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Foi possível verificar, dentre tantas variáveis que demonstravam o desprovimento de direitos a tais sujeitos, a de defasagem idade/série, tanto para aqueles que ainda estavam inseridos no contexto escolar, quanto para aqueles que já estavam fora dele devido à evasão/desistência, desde muito antes do ingresso no PPCAAM/DF. Nessas situações, havia várias intervenções na perspectiva de garantir o direito de acesso a essa política. A equipe do Programa tentava sensibilizá-los de maneira positiva, para uma retomada aos estudos, mesmo que gradual. Esta atribuição cabia essencialmente ao Assistente Social e ao Educador Social da equipe (Gráfico 13).

GRÁFICO 13
CRIANÇAS/ADOLESCENTES ESTUDANTES QUANDO INGRESSARAM NO
PPCAAM/DF



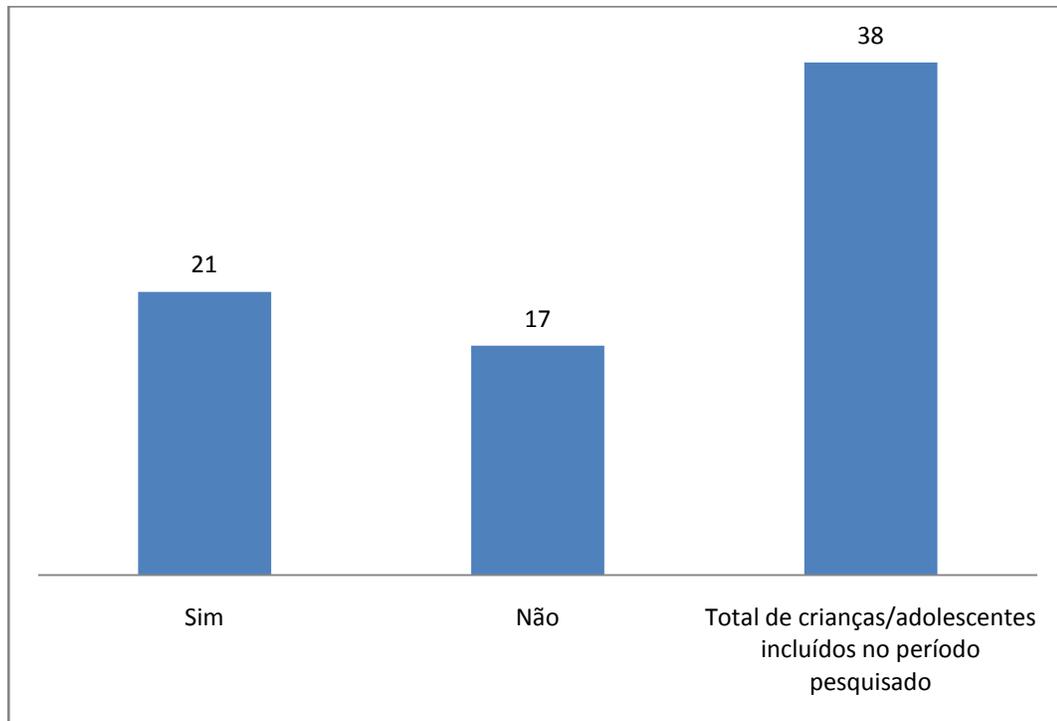
Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Das 38 crianças/adolescentes incluído(a)s no PPCAAM/DF no período pesquisado, apenas 16 freqüentavam a escola, representando 42%, ao passo que 22 não freqüentavam, representando 58%. Quando do desligamento do PPCAAM/DF esta variável tem sensível alteração, visto que o número das que estudavam passou a representar 55% (21 crianças/adolescentes), enquanto as que não estudavam representavam 45% (17 crianças/adolescentes). Mesmo que a defasagem idade/série ainda apontasse uma constante, o significado e a importância que a escola, através da educação formal, representa nos anos seguintes de vida de tais sujeitos, está diretamente atrelada a alguns anos de vida a mais que podem ter, distanciando-os em prazos, da morte precoce pela letalidade (Gráficos 14 e 15).

A educação é um dos requisitos fundamentais para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. Ela é um direito de todo ser humano como condição necessária para ele usufruir de outros direitos constituídos numa sociedade democrática. Por isso o direito à educação é reconhecido e consagrado na legislação de praticamente todos os países e, particularmente pela Convenção dos Direitos da Infância das Nações Unidas (particularmente os artigos 28 e 29). Um outro exemplo é o Estatuto da Criança e do Adolescente. Negar o acesso a esse direito é negar o acesso aos

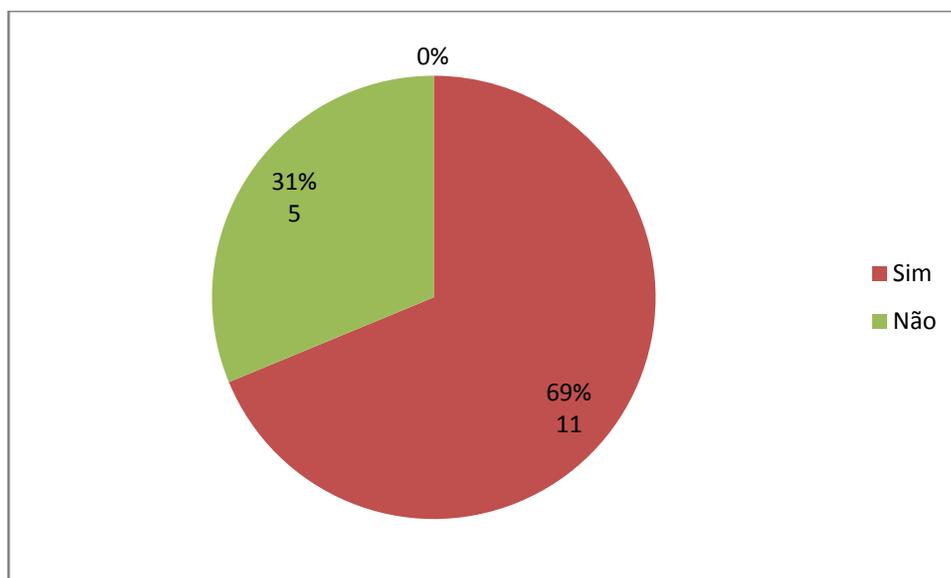
direitos humanos fundamentais. É um direito de cidadania, sempre proclamado como prioridade, mas nem sempre cumprido e garantido na prática (GADOTTI, 2005, p. 12).

GRÁFICO 14
CRIANÇAS/ADOLESCENTES ESTUDANTES QUANDO SAÍRAM DO
PPCAAM/DF



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

GRÁFICO 15
CRIANÇAS/ADOLESCENTES COM DEFASAGEM IDADE/SÉRIE QUE FORAM
INCLUÍDAS NO PPCAAM/DF



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

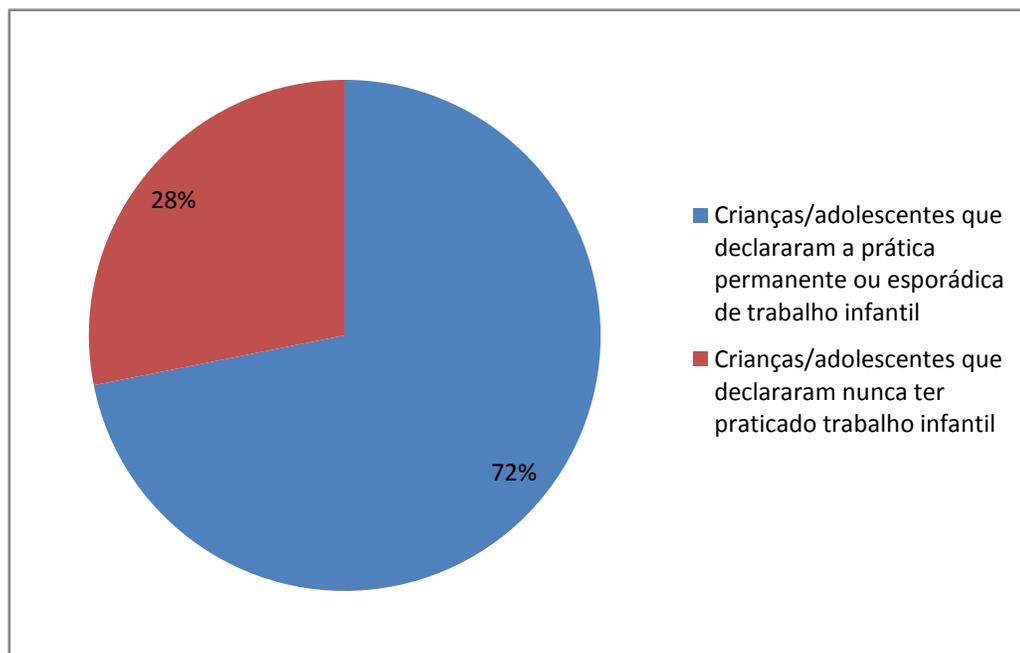
Em algumas situações houve êxitos e mudanças de cenário ao interesse pelo ambiente da escola, de crianças/adolescentes que retornaram ao ensino e após a passagem pelo PPCAAM/DF prosseguiram matriculados e com frequência efetiva. Mas, tantas outras vezes, não, pelo desinteresse completo e não voluntariedade do retorno se estabelecer por questões múltiplas – o ambiente escolar não ser atrativo; dificuldades do sujeito de (re)construções de perspectivas; o entorno da escola se tornar um lugar temerário para crianças/adolescentes, pelo receio da criação de novas ameaças ou encontro com algozes e, por fim, a substituição da prática escolar pela do trabalho.

Esta última prática se constitui numa realidade mais difícil de combater, por ser estimulada muitas vezes no próprio contexto familiar e aceita culturalmente na sociedade, sobretudo, quando crianças/adolescentes pobres precisam trabalhar para manutenção econômica da sobrevivência. Na perspectiva de um modelo societário capitalista, severo e excludente, essa prática acumula para a infância, adolescência, até a vida adulta, danos irreparáveis, agravada também pela relação de poder exercida pelo adulto que domina e explora o trabalho infantil.

O trabalho precoce produz uma passagem forçada à vida adulta, que lembra o conceito de “infância curta” de Airès. Esta noção refere-se ao contexto do Antigo Regime, no qual a criança, a partir dos cinco anos, passa, sem transição para o mundo do trabalho e dos adultos (DAUSTER e MATA, 1993, p. 26).

Ficou evidenciado que 72% das crianças/adolescentes que ingressaram no PPCAAM/DF declararam em seus documentos de análise e avaliação, a prática permanente de trabalho infantil ou a sua forma esporádica, em alguma ocasião da vida. Aspecto flagrante no Distrito Federal e Entorno, durante a pesquisa, o relato de muitos adolescentes do sexo masculino enquanto guardadores de carros, ou possuidores de cargos no âmbito do tráfico – grande parte como mensageiros/“aviõezinhos” ou endoladores³² (Gráfico 16).

GRÁFICO 16
TRABALHO INFANTIL

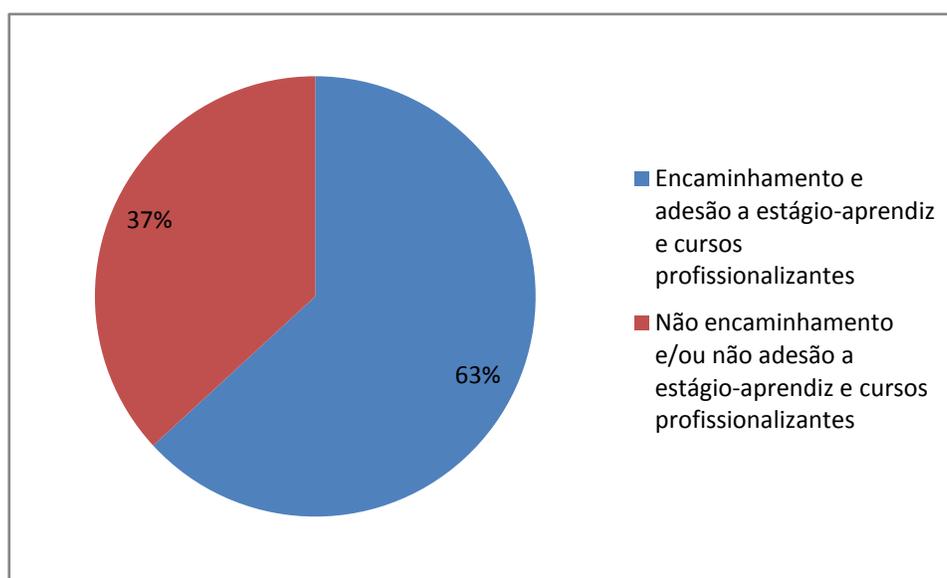


Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

³² Os endoladores são responsáveis por embalar as drogas. Na hierarquia, os endoladores se situarão em nível inferior aos dos olheiros (DOWDNEY, 2003, p. 144).

Aos adolescentes que já possuíam idade legal³³ para a condição de estágio-aprendiz ou para algum curso profissionalizante, essas opções foram ofertadas, enquanto prática do PPCAAM/DF, verificados suas próprias aptidões e seus interesses. Essa conduta é adotada na perspectiva de recondução das trajetórias e criação de possibilidades e alternativas aos adolescentes, estando, contudo, atrelada à condicionalidade da inserção escolar. Do(a)s 19 adolescentes na faixa etária para a inserção requerida, 12 foram encaminhados e tiveram adesão na profissionalização, já 07 não foram encaminhados e/ou não tiveram a mesma adesão, o que representa 63% e 37% respectivamente (Gráfico 17).

GRÁFICO 17
ESTÁGIOS E CURSOS PROFISSIONALIZANTES



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

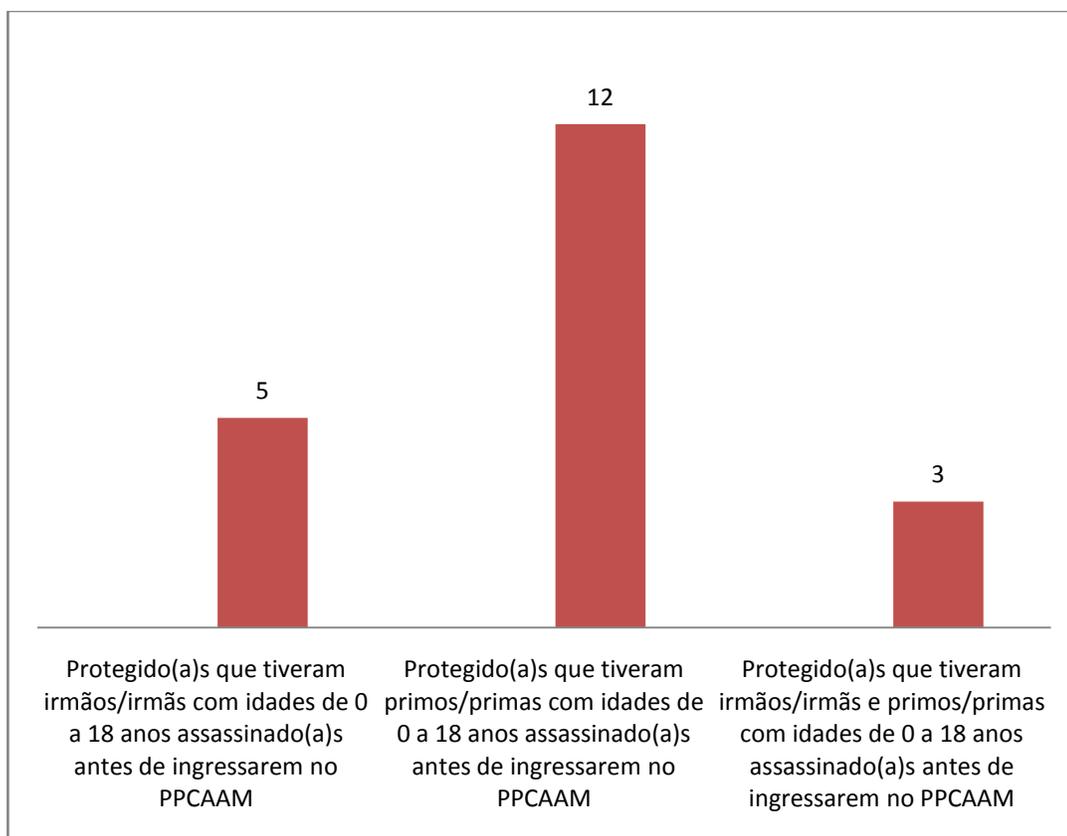
Não são raras as situações, tanto no DF, quanto em demais UF's que executam o PPCAAM, crianças e adolescentes ingressarem para a política de proteção, por algum

³³ O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em seu Artigo 60º e 62º, respectivamente, asseguram que: é proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo a condição de aprendiz [...] considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor.

contexto de ameaça de morte, sem que outros de seus irmãos/irmãs ou primos/primas³⁴ também crianças/adolescentes já tenham sido atingidos precocemente pela letalidade.

Repete-se uma morte de mesmas gerações de crianças/adolescentes, em que nos relatos documentais presentes na avaliação e análise para ingresso no Programa, a violência já atingiu frontalmente diversos membros de um mesmo grupo familiar. Associadamente os relatos são compostos por um desprovimento material, quando levantadas as condições sócio-econômicas. Chama atenção, que da amostra de 38 crianças/adolescentes estudadas no período, 20 delas já tinham passado pelo impacto de mortes por assassinatos em seu grupo familiar. (Gráfico 18).

GRÁFICO 18
ACOMETIMENTO DA LETALIDADE DO(A)S PROTEGIDO(A)S COM
IRMÃOS/IRMÃS E PRIMOS/PRIMAS



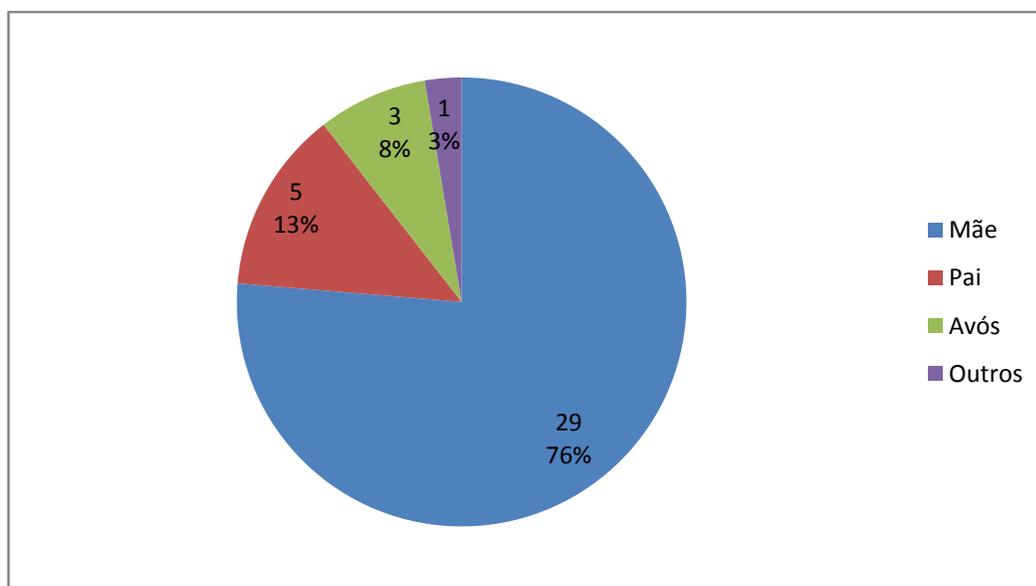
Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

³⁴ Foram analisados apenas casos de primos/primas de primeiro grau. Seguramente, se dada uma amplitude na amostra, para primos/primas de segundo ou terceiro grau, ela cresceria consideravelmente de proporção.

Estas letalidades precoces que acometem um mesmo grupo familiar, se tornam cíclicas nas trajetórias de tais crianças e adolescentes, e impactam principalmente as mães de tais sujeitos, pois a maioria dos núcleos familiares que ingressam são de composição monoparental³⁵, chefiada por mulheres. Dos 38 casos do universo pesquisado, em 29 deles (76,3%), a referência familiar é apontada para as mães.

São nestas mulheres e mães que as crianças/adolescentes declaram referência familiar, mesmo que essa referência não possua, necessariamente, relação de significado e significância com vínculos de afetividade e funções protetivas. (Gráfico 19).

GRÁFICO 19
VÍNCULO FAMILIAR REFERIDO



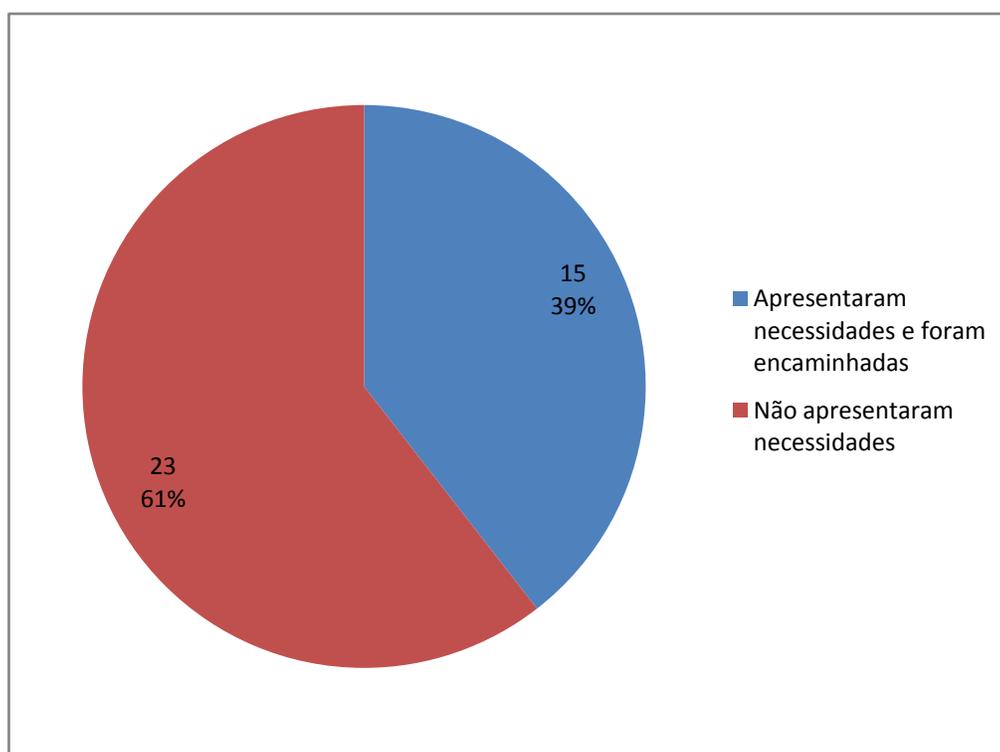
Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Nos primeiros dias de intervenção da equipe técnica interdisciplinar, quando os núcleos familiares ingressam no PPCAAM, é possível constatar o quanto a maioria das mães do(a)s protegidos ainda chega enlutada pelas mortes precoces de outros filhos – com

³⁵ Berquó (2002, p. 246) define o termo “chefia feminina” podendo se referir a grupos distintos de mulheres, mas para a definição aqui aplicada, se tem: uma mulher solteira, separada ou viúva, com filhos, tendo ou não parentes e/ou agregados.

cenários depressivos, tantas vezes impregnadas pelo uso de medicamentos ou mais gravosamente pelo uso abusivo de álcool e outras drogas, o que exige da equipe interdisciplinar uma atuação imediata de encaminhamentos e acompanhamentos à rede de serviços de saúde desta natureza, quer seja para atendimento psicológico ou psiquiátrico (Gráfico 20).

GRÁFICO 20
MÃES DO(A)S PROTEGIDO(A)S COM NECESSIDADES DE
ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO OU PSIQUIÁTRICO

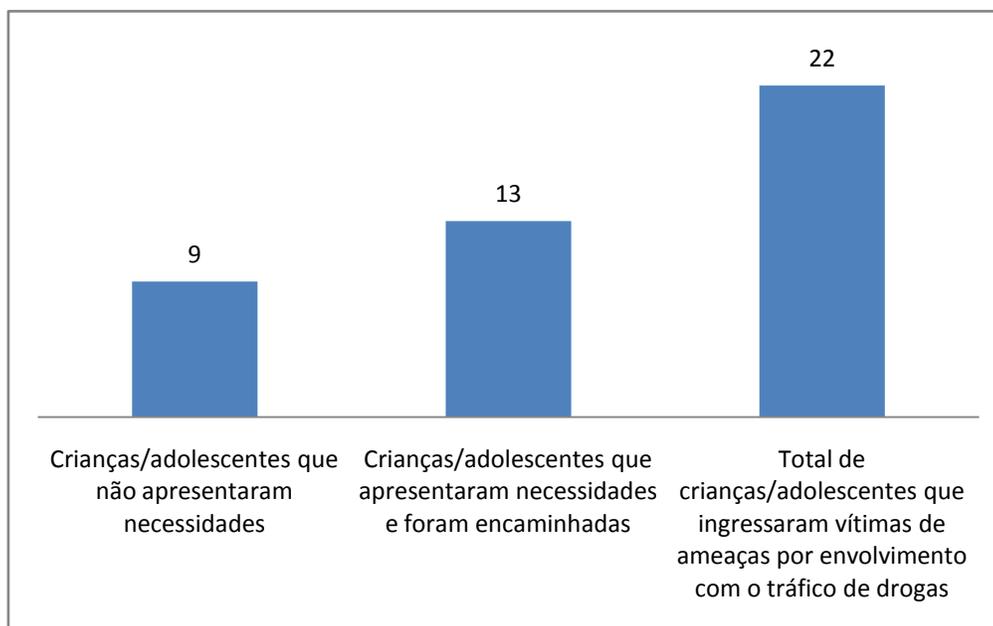


Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Não apenas elas, mas também as próprias crianças e adolescentes, sobretudo quando o contexto de risco e ameaça de morte advém do tráfico de drogas, recebem como primeira intervenção, a inserção em serviços de acompanhamento terapêutico (psicológico e psiquiátrico) de combate ao uso abusivo de substâncias psicoativas. Dos 22 casos de crianças/adolescentes que chegaram vítimas de ameaça de morte por tal contexto, 13 delas (59%), necessitaram de tal acompanhamento. O cenário é repetitivo, no qual o ingresso no

contexto do tráfico é uma alternativa para que possam também garantir a manutenção da dependência, no entanto, a geração de dívidas de drogas, perda de “cargas”³⁶ ou a delação dos traficantes quando são surpreendidos pela polícia, gera a real vitimização: pagam a dívida com a própria vida, ou passam a ser ameaçados de morte persecutoriamente. (Gráfico 21).

GRÁFICO 21
PROTEGIDO(A)S COM NECESSIDADES DE ACOMPANHAMENTO
PSICOLÓGICO OU PSIQUIÁTRICO



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Ainda sobre as mães das crianças e adolescentes protegidas, recaem grande responsabilidades, enquanto também mantenedoras no auxílio ao cumprimento das regras de proteção que o programa exige, visto que o êxito da proteção também depende fundamentalmente da adesão do núcleo familiar. Mas, as fragilidades que as acompanham, muitas vezes, impedem um pleno cumprimento desta função parental, de provimento

³⁶ Usa-se o termo carga, para as drogas em que crianças/adolescentes passam a se encarregar de distribuição e venda - exploradas ou aliciadas para trabalharem para o tráfico enquanto mensageiros ou “aviõezinhos”. Em algumas situações perdem a carga, ou pelo nível de dependência, a consomem, gerando um prejuízo para o mercado lucrativo do tráfico de drogas.

afetivo e de autonomia sobre seus filhos, evidenciando que a relação das vulnerabilidades sociais, econômicas e de políticas públicas, que culminam em ameaças de morte de crianças e adolescentes, não está isolada, pois são parte também das vulnerabilidades de vínculos afetivos com seus pares, gerando um desprovimento de várias ordens, não apenas material, mas também de referência e vínculos parental, por onde se desencadeiam os primeiros referenciais de segurança e proteção advindas da infância, até a adolescência.

O combate à letalidade não pode apenas ser previsto com a execução de Programas de Proteção, mas, sobretudo, com programas e políticas de prevenção à violência, de segurança e de combate à impunidade, o que estruturalmente anteciparia a contenção de tais mortes precoces e violentas de crianças/adolescentes.

A elaboração de Programas e Políticas de prevenção à violência, de segurança e de combate à impunidade precisa advir da elaboração de estudos e diagnósticos que possam propor efetivamente meios de diminuir tão altos índices de homicídios.

Sem diagnóstico, não poderá haver uma política setorial, muito menos global para efetivamente enfrentar os problemas vividos pelos cidadãos. Portanto, o ponto de partida para a elaboração de segurança pública deverá ser a realização de um diagnóstico dos problemas, com uma base confiável de informações, por meio do qual seja possível cruzar estatísticas de vitimização com outros indicadores urbanos e socioeconômicos reveladores das condições de segurança e sociais de cada localidade (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 50).

Quando se perpassa a garantia de todos os direitos de crianças/adolescentes, conforme preconiza o ECA³⁷, também estão incluídos o direito à cultura, ao esporte e ao lazer, no entanto, ao grupo pesquisado esta definição de direitos se distancia de suas realidades cotidianas, até o ingresso e atendimento pelo PPCAAM/DF, que no contexto da proteção, tenta introduzir pela primeira vez na vida de tais sujeitos, a ideação da cultura, do esporte e do lazer, enquanto direitos.

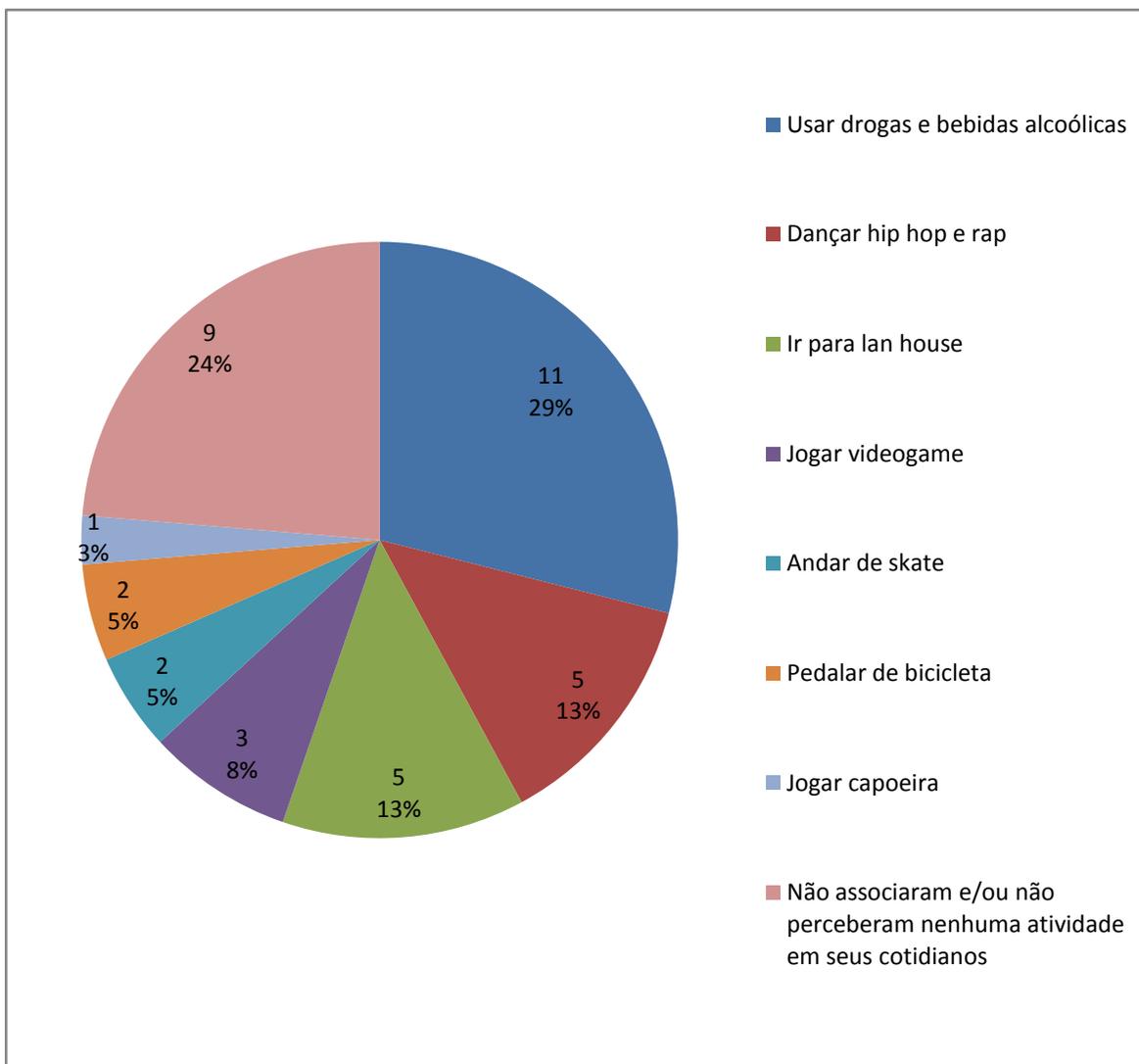
A percepção das crianças/adolescentes sobre tais conceitos se caracterizava muitas vezes como as atividades que desenvolviam apenas na escola, ou em locais de consumo do sistema econômico do capital, dos quais não tinham acesso ou apenas acessos esporádicos (como shoppings e parques de diversões privados), ou ainda, exclusivamente na percepção

³⁷ Artigos 53 a 59 da Lei Federal 8.069/1990.

da cultura, através da já citada cultura de *gangs*, reconhecidamente forte no Distrito Federal e Entorno, local onde encontravam pertencimento e identidade, mas muitas vezes atreladas a situações de conflitos, atos infracionais e disputas por territórios, que também culminavam em situações de risco e ameaças de morte.

Ainda, em alguns relatos das crianças/adolescentes, as atividades de lazer, cultura e esporte, estavam agrupadas – o apontamento de que as atividades recreativas estavam associadas ao consumo de drogas e bebidas alcoólicas, apareceram com maior frequência. Já em alguns casos mais positivados, apareceram relatos de cultura de massa atribuídos ao local onde residem, como: andar de *skate*, jogar capoeira, dançar hip/hop e rap, ir para *lan house*, jogar videogame e pedalar de bicicleta (mesmo em 03 dos casos, a bicicleta e o videogame serem o objeto da ameaça de morte, para uso enquanto pagamento pela dívida de drogas com traficantes). (Gráfico 22).

GRÁFICO 22
PERCEPÇÃO DAS ATIVIDADES DE CULTURA, LAZER E ESPORTE
RELATADAS



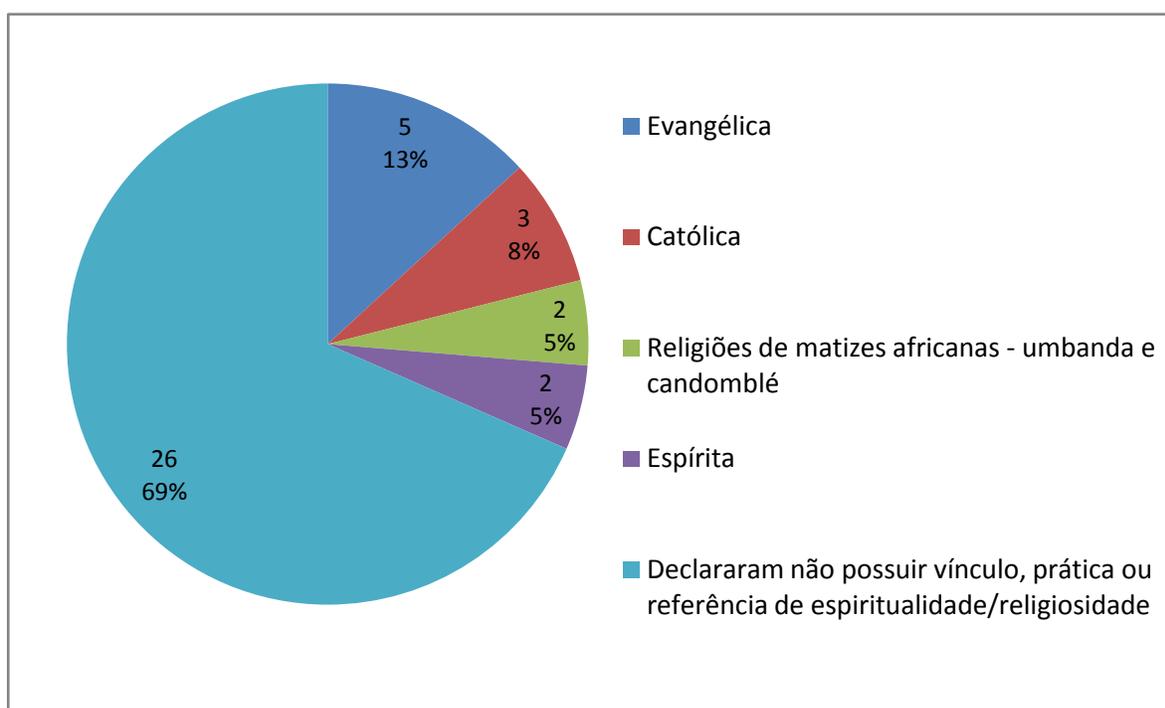
Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Importante apontar a inserção ou relação das crianças/adolescentes incluídas no PPCAAM/DF com o exercício e prática da livre manifestação da espiritualidade e religiosidade, que foi declarada em pequena escala em uma perceptível análise de descrença em quaisquer referenciais de proteção/segurança a que se vincular, quer seja ele

nas instituições ou em pessoas, como já citado: com o núcleo familiar, com a escola, com pertencimento à própria comunidade, como o exercício da espiritualidade/religião.

Em 02 casos estudados no período da pesquisa, a religiosidade/espiritualidade se tornou elo de relativo risco para os adolescentes, visto que ao se vincularem de forma extrema, descuidavam e desprezavam as regras de segurança e sigilo exigidas pelo PPCAAM, com a justificativa que a fé e a proteção divina os “livrariam” dos ameaçadores e algozes (Gráfico 23).

GRÁFICO 23
RELIGIÃO/ESPIRITUALIDADE DECLARADA

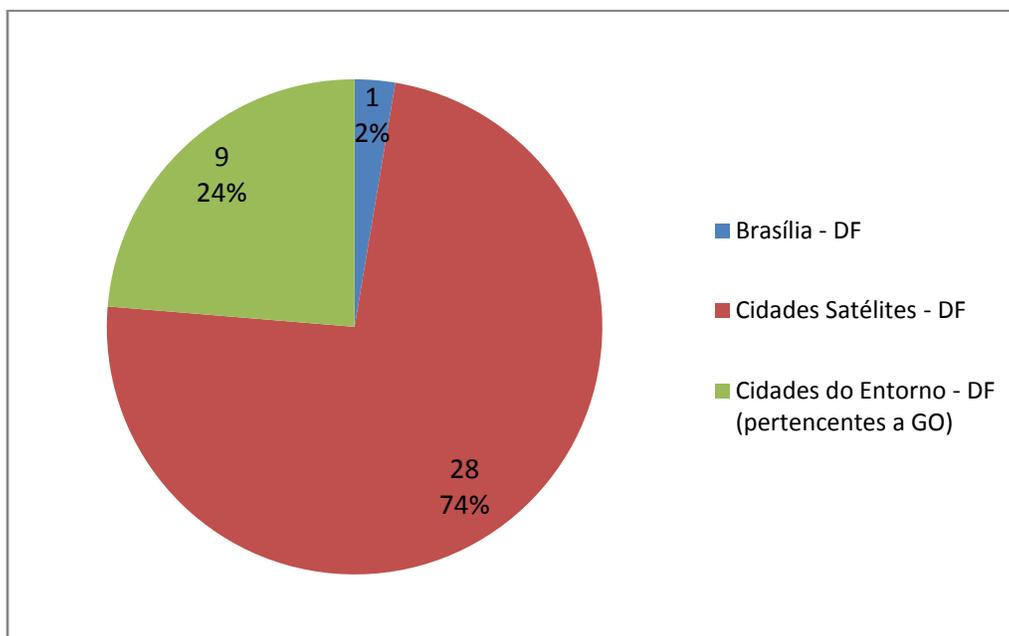


Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Como um dado importante da pesquisa, a verificação de que as situações de exclusão, pobreza e vulnerabilidade advém em maior parte das áreas periféricas das grandes capitais. Não diferentemente do Distrito Federal, a elite concentradora de renda reside em Brasília (no chamado Plano Piloto da Capital), ficando também na periferia (as

chamadas Cidades Satélites e do Entorno³⁸) a maior concentração de crianças/adolescentes que ingressam no PPCAAM/DF. Advêm desses espaços geográficos, em quase todos os casos, as ameaças de morte. (Gráfico 24).

GRÁFICO 24
REGIÕES DE ORIGEM DO(A)S INCLUÍDOS



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

Por fim, enquanto última variável da pesquisa, se coloca o tempo de permanência de crianças/adolescentes no PPCAAM/DF, que conforme seu Decreto Federal de instituição – 6.231/2011 pretende que a proteção seja efetivada pelo período máximo de 01 ano (prorrogável), tempo suficiente para que sejam efetivadas todas as etapas protetivas, tais como: retirada do local de risco; reinserção social em novo local de residência; compreensão sobre as regras e normas de segurança e sigilo do programa; acionamento e encaminhamentos para a rede de serviços públicos do Sistema de Garantias de Direitos e;

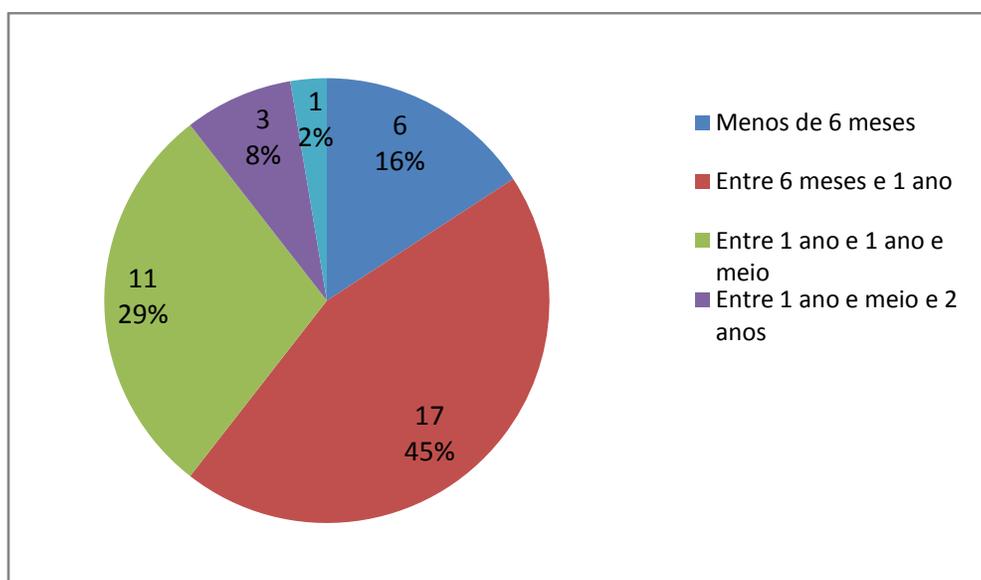
³⁸ O território geográfico dos estados de Goiás e Minas Gerais, que compõem o entorno do Distrito Federal, é institucionalmente, intitulado Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) e reconhecido pela Lei Complementar 94/1998. O Entorno é composto por 19 municípios do estado de Goiás e 03 do estado de Minas Gerais. Pela proximidade geográfica do Distrito Federal, essas populações acabam se servindo das possibilidades de trabalho, emprego e renda, bem como de suas políticas sociais, dada a carência de opções em suas próprias localidades.

acompanhamento e encaminhamento para as instâncias legais de responsabilização do ameaçador.

Situações excepcionais em que crianças/adolescentes permanecem por mais de 01 e meio ou 02 anos no programa, exigem um processo mais efetivo do programa de proteção e da garantia da reinserção social em local seguro, pois são casos emblemáticos e que tomaram repercussão midiática ou possuem como ameaçadores uma rede/grupo mais extenso, ou ainda, composto por agentes públicos, a exemplo de policiais militares.

Os casos em que a permanência foi inferior ao período de 06 meses, restaram em partes comprometidas de plena reinserção social, pois o desligamento que se cumprem em prazos mais curtos, por situações diversas como: solicitação do incluído em deixar a proteção, evasão, quebra de regras e normas que impedem a permanência no PPCAAM e condutas incompatíveis com a proteção (como cometimento de ato infracional), encurtam também as possibilidades de atuação da equipe do programa em promover de maneira mais eficaz que crianças/adolescentes se mantenham distantes do risco e da ameaça e tenho outras redes de retaguarda protetivas asseguradas (Gráfico 25).

GRÁFICO 25
PERÍODO DE PERMANÊNCIA NO PPCAAM/DF



Fonte: Pesquisa documental realizada no PPCAM/DF, março de 2011 a março de 2012.

A situação de desprovidos vários e de desproteções que foi possível verificar durante a pesquisa, demonstra o quanto crianças e adolescentes são mais suscetíveis e vulneráveis a tornarem-se expostas a uma opressão econômica e social de um modelo do capital persistente e voraz, que as excluem, juntamente com seus grupos familiares de uma proteção de vida que precede a proteção do estado, enquanto mantenedor e executor de políticas públicas que assegurem o pleno desenvolvimento de tais sujeitos – o desenvolvimento previsto pelo âmbito de todos os direitos insculpidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O estudo apontou que são múltiplos os fatores que afetam a vida de crianças/adolescentes, para que fiquem submetidas à eminência da letalidade, da morte precoce e do risco de vida por ameaças, mas a maioria dos fatores está relacionada aos precários limites sociais, econômicos, afetivos familiares/comunitários e de serviços públicos impostos, que favorecem seus envolvimento em tais contextos, sem que lhes sejam assegurados o existir, com o significado ampliado do termo, que preveja para existência humana, uma existência também de cidadania, como desde muito tempo, crianças e adolescentes deveriam ser reconhecidos e concebidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo que aqui se concluí (enquanto princípio para próximos) teve como objetivo, identificar a relação existente entre a situação de pobreza, exclusão, reflexos da questão social e a precariedade de políticas públicas, com o envolvimento de crianças e adolescentes em contextos de ameaça de morte, que foram atendidos pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF, durante o período de 12 meses – de março de 2011 a março de 2012.

Este objetivo foi desenvolvido considerando os contornos sociais, econômicos, culturais, históricos e de políticas públicas, que favoreceram o envolvimento de tais sujeitos em contextos de ameaças de morte, submetendo-os aos riscos de serem vitimados precocemente pela letalidade.

Foi possível perpassar com a pesquisa, pelo funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF e a sua cobertura, capacidade e efetividade de proteger crianças, adolescentes e seus familiares, problematizando a intersecção das questões geradoras de risco, ameaça de morte e letalidade, entre pobreza, exclusão, vulnerabilidade e questão social.

A pesquisa aponta demandas importantes para uma maior atenção e uma premente mudança de paradigmas sobre as políticas públicas voltadas para infância e adolescência, rompendo com uma frequente fragmentação e setorização, que impedem que tais sujeitos sejam visibilizados dentro de seus próprios contextos e estruturas, para que então seus direitos e garantias fundamentais se tornem assegurados no cotidiano violento e excludente que atualmente é realidade em todas as regiões do Brasil, não diferentemente do Distrito Federal, recorte territorial específico para a abordagem explorada.

Verificar que a gênese estruturante da morte precoce e da letalidade a qual crianças e adolescentes são submetidas, através comprovadamente dos altos índices de homicídios contra esta faixa etária, ancora na pobreza e na ineficiência/fragilidade de políticas públicas, uma remontagem de períodos do século passado, quando crianças e adolescentes não eram consideradas sujeitos de direitos, e não tinham ao seu lado a perspectiva da proteção

integral – subjugadas a uma cultura exclusivamente adultocêntrica, onde não podiam ser protagonistas de suas escolhas e necessidades.

Assim, esta análise responsabiliza principalmente o Estado (mas também a família e a sociedade), por cercear de crianças e adolescentes, os direitos garantidos na Lei 8.069/90, conquista recente da sociedade brasileira, que se mobilizou para o alcance da proteção integral de crianças e adolescentes.

A dominação de classe, a economia capitalista, a desigualdade social, são acentuadas no País e condena a maioria da população a tornarem-se excluídas do processo de distribuição da riqueza social. De tal maneira, que ficam expostas aos cenários de vulnerabilidades múltiplas e com os seus direitos humanos violados.

No entanto, de maneira mais considerável, pela suscetibilidade própria da faixa etária, crianças e adolescentes tornam-se maiores vítimas deste contexto de exclusão, sobretudo, quando expostas ao risco da ameaça de morte e da letalidade, necessitando da atuação de uma política de proteção tão específica como a do Programa de Proteção a Crianças e adolescentes Ameaçados de Morte – PCAAM/DF, para que tenham assegurado o seu direito mais fundamental, que é o direito à vida.

A política do Programa requer ampliação e maior estruturação, visto a crescente letalidade, no entanto, imperioso que os investimentos públicos se voltem de maneira premente e transversal ao contexto da prevenção e da promoção, de tal maneira que a instância final de atuação do Programa seja gradualmente substituída por outras atuações, que não exija um atendimento apenas protetivo, quando já foram esgotadas todas as demais possibilidades de vida para crianças e adolescentes.

A favor do interesse capitalista e envolvido por políticas públicas fragmentadas, parcas e de cunho na maioria das vezes assistencialista, sem a promoção da autonomia da população pobre, o Estado legitima as desigualdades sociais, mediante a ausência de ações garantidoras de uma efetiva cidadania, onde a garantia por direitos, principalmente de grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, precisam ser disputados e conquistados em um campo de correlação de forças e tensionamentos, muitas vezes, custando a própria vida, onde a violência e a barbárie social, já alcançaram na contemporaneidade um lócus banalizado e comum.

Segundo Minayo e Souza (1998), a violência consiste em ações humanas de indivíduos, grupos, classes, nações que ocasionam a morte de outros seres humanos ou que afetam sua integridade física, moral, mental ou espiritual. Na verdade, só se pode falar de violências, pois se trata de uma realidade plural, diferenciada cujas especificidades necessitam ser conhecidas.

Os aspectos principais dos resultados da pesquisa apontam que ainda que a atuação de um programa de proteção consiga livrar algumas crianças e adolescentes da morte precoce, assegurando-lhes alguns anos de sobrevivência, ele isoladamente não é suficiente, visto que a permanência da vida para tais sujeitos está diretamente ligada a um efetivo funcionamento do aparelho do Estado, para mantê-los distantes da drogadição; da violência urbana e doméstica; da fome; do trabalho infantil; da pobreza e mantê-los próximos da escola; do esporte e lazer; do núcleo familiar; da segurança alimentar e nutricional; de condições adequadas de saúde.

O aparelho do Estado, ao que demonstra a pesquisa, se apresenta como para tantos outros grupos, na trajetória anterior das crianças/adolescentes que foram incluídos no PPCAAM/DF, enquanto correlacionado na contradição de ordenamentos advindos do interesse de projetos societários capitalistas. As falhas e fragilidades na consecução de políticas públicas na amostra da pesquisa é flagrante e permeada por números ainda maiores, a grupos já historicamente vulneráveis e alijados de projetos que lhe promovam autonomia ou elevação a condições de dignidade e superação da exclusão – como negros (84%); pobres, sem renda ou com renda de até 1 salário mínimo (76%); de baixa escolaridade (58% fora da escola); moradores de áreas urbanas periféricas (98%); com vivências de trabalho infantil (72%); com ameaças de morte advindas do envolvimento precoce com o tráfico de drogas (58%).

São estes os cenários de crianças/adolescentes incluídos no PPCAAM/DF, cabendo a equipe nele atuante, a difícil tarefa de promover modificações e rearranjos atrativos, para que a permanência na vida e pela vida, se estabeleça sob a universalidade dos Direitos Humanos.

As hipóteses iniciais da pesquisa se confirmam assim, apontando que a ineficiência de políticas sociais públicas universalizantes constituiu-se em fatores mais eminente de

risco para que crianças e adolescentes concorressem a uma maior exposição à ocorrência de riscos à violência letal e a ameaça de morte.

Ainda, que se as intervenções das redes protetivas da família, da sociedade e do Estado, se constituíssem satisfatoriamente, garantiriam o direito à vida de crianças e adolescentes, impedindo-os do contexto da ameaça de morte, que de maneira mais propensa são vitimadas.

Os resultados apontados no terceiro capítulo e que condensa a conclusão da dissertação, traz para estas considerações finais, um arcabouço propositivo e de ponderações ao desenvolvimento de novas pesquisas, com análises mais diretas dos dados empíricos, conjuntamente a proposições teórico-práticas, que emergiram no decorrer do desenvolvimento deste estudo, de modo a promover condições de debates, para uma política complexa, recente, atípica e tão específica, que é a Política de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWAY, Miriam. *Gangues, Gênero e Juventudes: donas de rocha e sujeitos cabulosos*. Brasília: SDH/PR, 2012.

_____ ; CASTRO M.G; PINHEIRO L.C; Et al. *Juventude, violência, e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNESCO, 2002.

ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ALMEIDA, Suely. *Violência e Direitos Humanos no Brasil*. In: *Ética e Direitos Humanos*. Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social nº 11. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2004.

AYRES, J.R; Et al. *Vulnerabilidades e prevenção em tempo de AIDS*. In: PARKER, R. Et al. *Sexualidade pelo avesso: Direitos, Identidades e Poder*. São Paulo: Editora 34, 1999.

BARBOSA, Walmir. *Estado e poder político em Marx*, 2008. Instituto de educação Federal de Goiania.

Disponível em:

http://www.ifg.edu.br/goiania/cienciashumanas/images/downloads/artigos/estado_poderpolitico_marx.pdf

Pesquisa em 27 de dezembro de 2013.

BADALONI, Nicola. *Filosofia da práxis*, 2013.

Disponível em: <http://www.acessa.com/gramsci>

Pesquisa em 08 de janeiro de 2014.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONCA, Rosane. *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - nº 42, 2000.

BRAZ, Marcelo e Netto, José Paulo. *As crises e as contradições do capitalismo*. In: *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social – Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2012.

BATTMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BERQUÓ, Elza. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: Bruschini C. & Unbehaun, S. *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 2002.

BRITO, José Cláudio Monteiro. *Direitos Humanos, cidadania, trabalho*. Belém: Revista MPT - n.º 27, 2004.

DAUSTER, Tânia e MATA, Maria Lutgarda. *A vida obriga a ser criança e adulto. Um estudo etnográfico com crianças de camadas populares urbanas*. Rio de Janeiro: Revista Educação da PUC/RJ - n.º 09, 1993.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. *Resolução n.º 113 de 19 de abril de 2006*.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

_____. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson, *Notas sobre cidadania e modernidade*. Rio de Janeiro: Revista do PPGESS/UFRJ, 1997.

CUNHA, E. P. *Políticas públicas sociais*. In: *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1995.

FERNANDES, Florestan. *Nós e o marxismo*. São Paulo: Expressão popular, 2009.

FERREIRA, Jorge. *O Brasil republicano: o tempo do nacional estadismo*. In: *Estado, classe trabalhadora e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FLEURY, Sonia. *Pobreza, desigualdades ou exclusão?* Rio de Janeiro: Revista Ciências da Saúde Coletiva - n.º 12, 2007.

FREITAS, M.V., LEON, O.D. e ABRAMO, H.W. *Juventude e Adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

GAJOP. *Proteção a testemunhas do Brasil*. Pernambuco: Revista Direitos Humanos, 2001.

GOMES, Mônica Araújo e PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. *Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revista Ciências da Saúde Coletiva - n.º. 2, 2005.

GRACIANI, Maria. *Um olhar civil sobre a visibilidade e a invisibilidade do ECA na realidade social brasileira*. In: MIRANDA, Humberto (Org). *Crianças e adolescentes: do tempo da assistência à era de direitos*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1985.

GUEIROS, Dalva. *Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar*. São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade - n.º 71. Cortez, 2002.

IAMAMOTO, Marilda, e, CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

IAMAMOTO, Marilda. *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Questão Social no Capitalismo*. Brasília: Revista Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - n.º 3, 2001.

IANNE, Octávio. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.

JODELET, Denise. *Os Processos Psicossociais da Exclusão*. In: SAWAIA, Bader (Org). *As Artimanhas da Exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 2004

LOUREIRO, Walderez. *O Serviço social e a promoção do homem – um estudo de ideologia*. São Paulo: Cortez, 1980.

MAGALHÃES, Fernando. *10 lições sobre Marx*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MARCÍLIO, Maria Luíza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hulcitech, 1998.

MARX, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *Elementos Fundamentales para La Crítica de La Economía Política. (Grundrisse)*. México: Siglo XXI, 1980.

_____. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MONTAÑO, Carlos, e, DURIGUETTO, Maria. *Estado, Classe e Movimento Social*. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. *O mito da assistência social – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, V.M.R. *Estado de bem-estar-social: origens e desenvolvimento*. Florianópolis: Revista Katálisis, n.º 5, 2001.

NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, Lindon. *Mapeamento da exclusão/inclusão social no espaço intra-urbano com dados censitários*. Ponta Grossa: Revista Plural, n.º 21, 2008.

NEPOMUCENO, Valéria. *As relações com o mundo do trabalho – adeus, infância*. In: Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, 1999.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. *Ditadura e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. *O que é marxismo*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Introdução ao método em Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, Deise Gonçalves. *Uma breve história da (in) visibilidade do abandono de crianças e adolescentes brasileiras*. In: Direitos Humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea. Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2007.

OLIVEIRA, Fábio. *Política e Estado no pensamento marxista*, 2000.

Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/15363-47296-1-PB.pdf>

Pesquisa em 30 de janeiro de 2014.

PANDOLFI, Dulce Chaves. *Os anos de 1930: as incertezas do regime*. In: O tempo donacional-estadismo: do início da década de 30 ao apogeu do estado novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PEREIRA, Potyara. *A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social*. São Paulo, Revista Serviço Social e Sociedade – n.º 56, 1998.

_____. *Necessidades Humanas – subsídio à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2009.

RIDENTI, Marcelo. *Classes sociais e representação*. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____, e, PILOTTI, Francisco. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância*. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos*. Disponível em: http://www.scribd.com/educaremrevista.ufpr.br/rizzini_barker_cassaniga
Acesso em: 26 de novembro de 2013

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. *Impasses da Cidadania*. Rio de Janeiro: Ibase, 1998.

SARAIVA, João Batista da Costa. *Adolescente e ato infracional. Garantias processuais e medidas sócio-educativas*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – 20 anos do Estatuto*. Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte*. Brasília: SDH/PR, 2010

_____. *Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens*. Brasília: SDH/PR, 2012.

SIMIONATO, Ivete. *A Influência do Pensamento de Gramsci no Serviço Social Brasileiro*.

Belém: Revista Trilhas - n.º 1, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996.

UNICEF NO BRASIL

Disponível em: www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm

Pesquisa em 08 de novembro de 2012.

UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. *Homicídios na adolescência no Brasil – IHA 2009/2010*. Brasília: SDH/PR, 2012.

VOLPI, Mário (ORG.). *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez, 2010.

VIANA, Maria José. *Direitos de cidadania social: um dilema contemporâneo com radicalidade na esperança*. Goiânia: Jornal Flash UCG - n.º. 449, 2008.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Estado, *Políticas Públicas e mundo do trabalho na etapa regressiva do capitalismo*. Recife: Revista Observanordeste da Fundação Joaquim Nabuco - n.º 59, 2010.

WASELFISZ, Júlio. *Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Sangari, 2011.

ANEXOS

ANEXO 01 - DECRETO PRESIDENCIAL PPCAAM

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 6.231, DE 11 DE OUTUBRO DE 2007.

Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes
Ameaçados de Morte - PPCAAM

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM, na forma deste Decreto.

Art. 2º O PPCAAM será coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Art. 3º O PPCAAM tem por finalidade proteger, em conformidade com a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave ameaça no território nacional.

§ 1º As ações do PPCAAM podem ser estendidas a jovens com até vinte e um anos, se egressos do sistema socioeducativo.

§ 2º A proteção poderá ser estendida aos pais ou responsáveis, ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes, dependentes, colaterais e aos que tenham, comprovadamente, convivência habitual com o ameaçado, a fim de preservar a convivência familiar.

Art. 4º A União poderá celebrar convênios com os Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades não-governamentais para a implementação do PPCAAM, de acordo com as regras a serem estabelecidas em ato do Secretário Especial dos Direitos Humanos.

Art. 5º Para a implementação do PPCAAM, o Estado conveniente constituirá conselho gestor integrado por representantes governamentais e da sociedade civil, composto por no máximo treze conselheiros.

§ 1º Poderão compor o conselho gestor representantes da Defensoria Pública, dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Estaduais dos

Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e de entidades de promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente.

§ 2º Poderão ser convidados para participar das reuniões do conselho gestor representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário.

§ 3º Cada representante, titular e suplente, será indicado por seu respectivo órgão ou instituição e designado pelo Governador do Estado ou autoridade por ele indicada.

§ 4º Os conselhos gestores elaborarão seu regimento interno e elegerão seu presidente.

Art. 6º São atribuições do conselho gestor:

I - acompanhar, avaliar e zelar pela qualidade da execução do PPCAAM;

II - garantir a continuidade do PPCAAM;

III - propor ações de atendimento e de inclusão social aos protegidos, por intermédio da cooperação com instituições públicas e privadas responsáveis pela garantia dos direitos previstos na Lei nº 8.069, de 1990; e

IV - garantir o sigilo dos dados e informações sobre os protegidos.

Art. 7º O PPCAAM compreende as seguintes ações, aplicáveis isolada ou cumulativamente, em benefício do protegido:

I - transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção;

II - inserção dos protegidos em programas sociais visando à proteção integral;

III - apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira; e

IV - apoio ao protegido, quando necessário, para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam seu comparecimento.

§ 1º No caso de adolescentes que estejam cumprindo medida socioeducativa aplicada com base na Lei nº 8.069, de 1990, poderá ser solicitado ao juiz competente as medidas adequadas para sua proteção integral, incluindo sua transferência para cumprimento da medida em outro local.

§ 2º A proteção concedida pelo PPCAAM e as ações dela decorrentes serão proporcionais à gravidade da ameaça e à dificuldade de preveni-las ou reprimi-las por outros meios.

Art. 8º Poderão solicitar a inclusão de ameaçados no PPCAAM:

I - o Conselho Tutelar;

II - o Ministério Público; e

III - a autoridade judicial competente.

Parágrafo único. Todas as solicitações para inclusão no PPCAAM deverão ser acompanhadas de qualificação do ameaçado e da ameaça, e comunicadas ao Conselho Gestor.

Art. 9º A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, ao identificar casos de ameaça em Estado que não tenha o PPCAAM implantado, ou cuja implantação não garanta o direito à vida de criança ou adolescente, determinará a transferência deles para outro Estado que proporcione essa garantia.

Art. 10. A inclusão no PPCAAM depende da voluntariedade do ameaçado, da anuência de seu representante legal e, na ausência ou impossibilidade dessa anuência, da autoridade judicial competente.

§ 1º Havendo a incompatibilidade de interesses entre o ameaçado e seus pais ou responsáveis legais, a inclusão no PPCAAM será definida pela autoridade judicial competente.

§ 2º O ingresso no PPCAAM do ameaçado desacompanhado de seus pais ou responsáveis legais dar-se-á mediante autorização judicial, expedida de ofício ou a requerimento dos órgãos e autoridades indicados no art. 8º, que designarão o responsável pela guarda provisória.

Art. 11. A inclusão no PPCAAM considerará:

I - a urgência e a gravidade da ameaça;

II - a situação de vulnerabilidade do ameaçado;

III - o interesse do ameaçado;

IV - outras formas de intervenção mais adequadas; e

V - a preservação e o fortalecimento do vínculo familiar.

Parágrafo único. O ingresso no PPCAAM não poderá ser condicionado à colaboração em processo judicial ou inquérito policial.

Art. 12. A proteção oferecida pelo PPCAAM terá a duração máxima de um ano, podendo ser prorrogada, em circunstâncias excepcionais, se perdurarem os motivos que autorizaram seu deferimento.

Art. 13. Após o ingresso no PPCAAM, os protegidos e seus familiares ficarão obrigados a cumprir as regras nele prescritas, sob pena de desligamento.

Parágrafo único. As ações e providências relacionadas ao PPCAAM deverão ser mantidas em sigilo pelos protegidos, sob pena de desligamento.

Art. 14. O desligamento do protegido poderá ocorrer, a qualquer tempo:

I - por solicitação do protegido;

II - por decisão do conselho gestor do PPCAAM em consequência de:

a) cessação dos motivos que ensejaram a proteção;

b) consolidação da inserção social segura do protegido;

c) descumprimento das regras de proteção; e

III - por ordem judicial.

Parágrafo único. O desligamento do protegido deverá ser comunicado às instituições notificadas do ingresso.

Art. 15. Caberá ao Secretário Especial dos Direitos Humanos disciplinar a execução dos convênios a que se refere o art. 4º e os procedimentos necessários à implementação do PPCAAM, observados os dispositivos legais aplicáveis.

Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de outubro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

Este texto não substitui o publicado no DOU de 15.10.2007.

ANEXO 02 - INSTRUMENTAIS PPCAAM³⁹

FICHA DE SOLICITAÇÃO

I. Porta de Entrada	
Órgão:	
Função do responsável pela pré-avaliação:	
Nome do Responsável pela pré-avaliação:	
E-Mail:	Telefone
II. Identificação do Ameaçado	
Nome:	
Apelido:	Data de nascimento:
Endereço:	Telefone:
Responsável Legal:	
III. Situação da Ameaça	
Quem está ameaçando?	
No que consiste a ameaça?	
Motivos da Ameaça:	
Regiões onde existe a ameaça?	
Tempo da Ameaça?	
O que já foi feito para cessar a ameaça?	
IV. Família do Ameaçado	
Quantos e quais são os familiares que estão sendo ameaçados?	

³⁹ Importante apontar que estes instrumentais, foram disponibilizados em publicação do ano de 2010, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. Os instrumentais deste anexo podem ter sofrido alterações, no entanto, foram os últimos públicos, utilizados como referenciais desta pesquisa.

No que consiste a ameaça aos familiares?

Quantos e quais familiares necessitam serem incluídos no PPCAAM?

Quantos e quais desejam inclusão no PPCAAM?

Quais familiares estiveram presentes na pré-avaliação:

Observações Finais

Data do encaminhamento deste formulário para PPCAAM:

OBS:

- A coleta dessas informações é de responsabilidade da Porta de Entrada e é imprescindível para a avaliação do caso.
- As Portas de Entrada são: Poder Judiciário, Conselho Tutelar e Ministério Público.

AGENDA DE AVALIAÇÃO

Ao (À) Ilmo(a). Sr(a).

NOME

FUNÇÃO

PORTA DE ENTRADA

Ao tempo em que apresentamos nossos cordiais cumprimentos dirigimo-nos a Vossa Senhoria para comunicar que a agenda de avaliação do Caso do ameaçado está marcada para ocorrer na data de , no (local e endereço) às horas.

Solicitamos, ainda a gentileza de comunicar esta agenda aos interessados e garantir a presença de .

Por derradeiro, destacamos que a presença de Vossa Senhoria nesta atividade é de fundamental importância.

Atenciosamente,

LOCAL e DATA

Equipe PPCAAM

AUTORIZAÇÃO DE GRAVAÇÃO

Eu, _____, portador(a) do RG nº _____ e do CPF nº _____, genitor(a) e/ou responsável legal de _____, autorizo a Equipe Técnica do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) a gravar, filmar e/ou fotografar as entrevistas do Programa, tendo ciência do sigilo das informações registradas.

LOCAL e DATA

Assinatura

PERFIL PSICOSSOCIAL DO ADOLESCENTE

Instruções

- A coleta dessas informações se inicia no processo de avaliação para ingresso;
- Caso o ameaçado seja incluído no PPCAAM, neste mesmo formulário serão lançadas as informações necessárias à elaboração do estudo de caso (que antecede o PIA), conforme as orientações do documento “Instrumentos Pedagógicos PPCAAM”;
- O preenchimento dos itens I, III e V são indispensáveis já na entrevista de avaliação, para deliberar a inclusão do caso no PPCAAM. Se possível, os demais já deverão ser preenchidos, para facilitar os encaminhamentos na possível ação de proteção. Caso contrário, podem ser incluídos posteriormente, durante a elaboração do estudo de caso.
- É recomendado que os profissionais levem consigo a Ficha de Solicitação já preenchida pela Porta de Entrada para conferir os dados.

I. Identificação do ameaçado principal*		
Nome: Apelido:		Data de Nascimento:
Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Intersexo	Identidade de Gênero <input type="checkbox"/> Homem <input type="checkbox"/> Mulher <input type="checkbox"/> Travesti <input type="checkbox"/> Transexual	Orientação Sexual <input type="checkbox"/> Heterossexual <input type="checkbox"/> Homossexual <input type="checkbox"/> Bissexual
Raça/Etnia: Naturalidade: Com quem reside:	Estado Civil: Local de Residência: Telefone:	Religião: Email:
Filiação: Pai: Mãe: Referência(s) Familiar(es) (nome e relação de parentesco e/ou afinidade) 1. 2. 3. 4. 5. 6.		
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação		
RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório):
NIS: Ocupação:	Título Eleitor: Renda (individual):	Carteira de Trabalho: Histórico Escolar:

II. Perfil Individual

Tem Filhos? Quantos?	Situação do Poder Familiar:	
Há histórico de prática de ato infracional?	Medida Aplicada:	Duração:
Portador de Deficiência?	Qual?	
Histórico de dependência química?	Substâncias Utilizadas:	Tratamento:
Envolvimento com o tráfico de drogas?	Já sofreu algum tipo de violência? Qual?	Denunciou? Quais medidas foram tomadas?
Benefícios sociais?	Participa de atividades na comunidade?	
<input type="checkbox"/> Bolsa Família	<input type="checkbox"/> Igreja	
<input type="checkbox"/> Projovem	<input type="checkbox"/> Escola	
<input type="checkbox"/> PETI	<input type="checkbox"/> Projetos Sociais	
<input type="checkbox"/> Outros	<input type="checkbox"/> Outros	
<input type="checkbox"/> Nenhum	<input type="checkbox"/> Nenhum	
Outras observações:		

III. Caracterização da Ameaça*

Em que consiste a ameaça?	Motivo da ameaça:	Lugar da ameaça
Quem é o ameaçador? (Nome, apelido, função, área de atuação)		
Tempo da ameaça:	Extensão territorial da ameaça?	
Medidas tomadas para neutralizar a ameaça:	Já foi ameaçado anteriormente? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Relato da ameaça:		
Disposição da família em ingressar no Programa: <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		
Motivo:		
Membros interessados:		

IV. Composição Familiar (identificação de cada membro que reside com o ameaçado)

Identificação do membro 1

Nome:		
Apelido:	Data de Nascimento:	Sexo:
Raça/Etnia:	Estado Civil:	Religião:
Naturalidade:	Local de Residência:	
Com quem reside:	Telefone:	Email:
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação		
RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório):
NIS:	Título Eleitor:	Carteira de Trabalho:
Tem Filhos?	Situação do Poder Familiar:	
Há histórico de prática de ato	Medida Aplicada:	Duração:

infracional e/ou crime? Portador de Deficiência?	Qual?	
Histórico de dependência química? Envolvimento com o tráfico de drogas?	Substâncias Utilizadas:	Tratamento:
Benefícios sociais? <input type="checkbox"/> Bolsa Família <input type="checkbox"/> Projovem <input type="checkbox"/> PETI <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	Já sofreu algum tipo de violência? Qual?	Denunciou? Quais medidas foram tomadas?
	Participa de atividades na comunidade? <input type="checkbox"/> Igreja <input type="checkbox"/> Escola <input type="checkbox"/> Projetos Sociais <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	

Identificação do membro 2

Nome:		
Apelido:	Data de Nascimento:	Sexo:
Raça/Etnia:	Estado Civil:	Religião:
Naturalidade:	Local de Residência:	
Com quem reside:	Telefone:	Email:
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação		
RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório):
NIS:	Título Eleitor:	Carteira de Trabalho:
Tem Filhos?	Situação do Poder Familiar:	
Há histórico de prática de ato infracional e/ou crime?	Medida Aplicada:	Duração:
Portador de Deficiência?	Qual?	
Histórico de dependência química? Envolvimento com o tráfico de drogas?	Substâncias Utilizadas:	Tratamento:
Benefícios sociais? <input type="checkbox"/> Bolsa Família <input type="checkbox"/> Projovem <input type="checkbox"/> PETI <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	Já sofreu algum tipo de violência? Qual?	Denunciou? Quais medidas foram tomadas?
	Participa de atividades na comunidade? <input type="checkbox"/> Igreja <input type="checkbox"/> Escola <input type="checkbox"/> Projetos Sociais <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	

Identificação do membro 3

Nome:		
Apelido:	Data de Nascimento:	Sexo:
Raça/Etnia:	Estado Civil:	Religião:
Naturalidade:	Local de Residência:	
Com quem reside:	Telefone:	Email:
Escolaridade:	Está estudando?	Nome da Escola:

<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		
Documentação		
RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório):
NIS:	Título Eleitor:	Carteira de Trabalho:
Tem Filhos?	Situação do Poder Familiar:	
Há histórico de prática de ato infracional e/ou crime?	Medida Aplicada:	Duração:
Portador de Deficiência?	Qual?	
Histórico de dependência química?	Substâncias Utilizadas:	Tratamento:
Envolvimento com o tráfico de drogas?	Já sofreu algum tipo de violência? Qual?	Denunciou? Quais medidas foram tomadas?
Benefícios sociais?	Participa de atividades na comunidade?	
<input type="checkbox"/> Bolsa Família	<input type="checkbox"/> Igreja	
<input type="checkbox"/> Projovem	<input type="checkbox"/> Escola	
<input type="checkbox"/> PETI	<input type="checkbox"/> Projetos Sociais	
<input type="checkbox"/> Outros	<input type="checkbox"/> Outros	
<input type="checkbox"/> Nenhum	<input type="checkbox"/> Nenhum	
Identificação do membro 4		
Nome:	Data de Nascimento:	Sexo:
Apelido:	Estado Civil:	Religião:
Raça/Etnia:	Local de Residência:	
Naturalidade:	Telefone:	Email:
Com quem reside:		
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação		
RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório):
NIS:	Título Eleitor:	Carteira de Trabalho:
Tem Filhos?	Situação do Poder Familiar:	
Há histórico de prática de ato infracional e/ou crime?	Medida Aplicada:	Duração:
Portador de Deficiência?	Qual?	
Histórico de dependência química?	Substâncias Utilizadas:	Tratamento:
Envolvimento com o tráfico de drogas?	Já sofreu algum tipo de violência? Qual?	Denunciou? Quais medidas foram tomadas?
Benefícios sociais?	Participa de atividades na comunidade?	
<input type="checkbox"/> Bolsa Família	<input type="checkbox"/> Igreja	
<input type="checkbox"/> Projovem	<input type="checkbox"/> Escola	
<input type="checkbox"/> PETI	<input type="checkbox"/> Projetos Sociais	
<input type="checkbox"/> Outros	<input type="checkbox"/> Outros	
<input type="checkbox"/> Nenhum	<input type="checkbox"/> Nenhum	

Identificação do membro 5

Nome: Apelido: Raça/Etnia: Naturalidade: Com quem reside:	Data de Nascimento: Estado Civil: Local de Residência: Telefone:	Sexo: Religião: Email:
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório): Carteira de Trabalho:
NIS: Tem Filhos? Há histórico de prática de ato infracional e/ou crime? Portador de Deficiência?	Título Eleitor: Situação do Poder Familiar: Medida Aplicada: Qual?	Duração:
Histórico de dependência química? Envolvimento com o tráfico de drogas? Benefícios sociais? <input type="checkbox"/> Bolsa Família <input type="checkbox"/> Projovem <input type="checkbox"/> PETI <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	Substâncias Utilizadas: Já sofreu algum tipo de violência? Qual? Participa de atividades na comunidade? <input type="checkbox"/> Igreja <input type="checkbox"/> Escola <input type="checkbox"/> Projetos Sociais <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Nenhum	Tratamento: Denunciou? Quais medidas foram tomadas?

Identificação do membro 6

Nome: Apelido: Raça/Etnia: Naturalidade: Com quem reside:	Data de Nascimento: Estado Civil: Local de Residência: Telefone:	Sexo: Religião: Email:
Escolaridade:	Está estudando? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Nome da Escola:
Documentação RG:	CPF:	Registro Civil (nº/livro/fls/cartório): Carteira de Trabalho:
NIS: Tem Filhos? Há histórico de prática de ato infracional e/ou crime? Portador de Deficiência?	Título Eleitor: Situação do Poder Familiar: Medida Aplicada: Qual?	Duração:
Histórico de dependência química? Envolvimento com o tráfico de	Substâncias Utilizadas: Já sofreu algum tipo de	Tratamento: Denunciou? Quais medidas

drogas?	violência? Qual?	foram tomadas?
Benefícios sociais?		Participa de atividades na comunidade?
<input type="checkbox"/> Bolsa Família		<input type="checkbox"/> Igreja
<input type="checkbox"/> Projovem		<input type="checkbox"/> Escola
<input type="checkbox"/> PETI		<input type="checkbox"/> Projetos Sociais
<input type="checkbox"/> Outros		<input type="checkbox"/> Outros
<input type="checkbox"/> Nenhum		<input type="checkbox"/> Nenhum

V. Observações Finais*

Acordos e Encaminhamentos:

Participantes da entrevista (nome e assinatura)

PPCAAM:

NOME

Ameaçado:

NOME

Familiares:

NOME

NOME

NOME

Porta de entrada

NOME

Local e data

PARECER TÉCNICO

LOCAL e DATA

Nome do Ameaçado:

Motivo do Parecer:

Respaldada na análise dos seguintes aspectos:

Aspectos Sociais (serviços/ amizades):

Aspectos Psicológicos/ Comportamento:

Aspectos Econômicos:

Aspectos da Proteção / Ameaça:

A Equipe do PPCAAM delibera pelo (a) _____ do caso, ao tempo em que solicita/recomenda ao INSTITUIÇÃO/PORTA DE ENTRADA, a providência de _____ devido ao fato de _____ .

Sendo o que se apresenta para o momento.

Atenciosamente,

Equipe do PPCAAM

TERMO DE INCLUSÃO

Ao (À) Ilmo(a). Sr(a).

NOME

FUNÇÃO

PORTA DE ENTRADA

LOCAL e DATA

Ao tempo em que apresentamos nossos cordiais cumprimentos dirigimo-nos a Vossa Senhoria para comunicar que a Equipe do PPCAAM (ESTADO), após análise minuciosa do Caso do ameaçado concluiu por seu ingresso neste Programa.

Conseqüentemente, solicitamos a gentileza de providenciar .

Por derradeiro, destacamos nossos votos de estima e consideração, ao tempo em que ficamos no aguardo das providências solicitadas.

Atenciosamente,

Equipe PPCAAM

TERMO DE NÃO INCLUSÃO

Ao (À) Ilmo(a). Sr(a).

NOME

FUNÇÃO

PORTA DE ENTRADA

LOCAL e DATA

Ao tempo em que apresentamos nossos cordiais cumprimentos dirigimo-nos a Vossa Senhoria para comunicar que a Equipe do PPCAAM (ESTADO), após análise minuciosa do Caso do ameaçado concluiu por seu não ingresso neste Programa pelos motivos que seguem:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

Conseqüentemente, a Equipe do PPCAAM (ESTADO) recomenda que o caso seja encaminhado a devido à .

Por derradeiro, destacamos nossos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Equipe PPCAAM

TERMO DE COMPROMISSO

Em cumprimento ao Decreto Presidencial que institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, doravante determinado PPCAAM, este Termo de Compromisso apresenta as regras e orientações básicas a serem seguidas por crianças e adolescentes protegidos e também por seus familiares, com forma de garantir sua proteção.

Desta forma, o PPCAAM ESTADO, neste ato representado pelos(as) técnicos(as) NOME, PROFISSÃO E REGISTRO PROFISSIONAL, SE HOUVER, passa a co-responsabilizar-se pela proteção do(a) adolescente NOME E Nº DE DOCUMENTO, SE HOUVER, juntamente com sua(seu) responsável legal NOME E Nº DE DOCUMENTO, SE HOUVER. A proteção passa a valer a partir da data deste documento, com a permanência determinada no art. 12 do referido Decreto.

O PPCAAM ASSUME O COMPROMISSO DE:

1. Promover a proteção ao adolescente, orientando-a/o nas ações e encaminhamentos necessários à manutenção e viabilidade desta proteção;
2. Garantir o acompanhamento técnico sistemático a/ao adolescente, prestando apoio e assistência social, jurídica, psicológica e pedagógica, de acordo com as disponibilidades do Programa e as necessidades da/o protegida/o;
3. Orientar na transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção e a condição sócio-econômica;
4. Mediar a inserção social da/o protegida/o em seu novo local de moradia;
5. Preservar o sigilo das informações relativas à proteção, mesmo após o desligamento do Programa;
6. Possibilitar contato regular com familiares e/ou pessoas de referência que tenham permanecido na localidade de origem, com periodicidade de **DEFINIR COM O PROTEGIDO NO MOMENTO DA INCLUSÃO**
7. Registrar todas as orientações e acordos feitos em monitoramentos na presença do adolescente e responsável e, posteriormente, repassar aos órgãos competentes as informações oficiais referentes ao caso, desde que não comprometam a proteção.
8. Arcar com despesas de necessidades básicas, caso não haja possibilidade de fornecimento pela rede pública de assistência e ou pela família do protegido, até que todos os envolvidos avaliem a pertinência da continuidade desse subsídio ou o desligamento do protegido.

A PORTA DE ENTRADA ASSUME O COMPROMISSO DE:

1. Garantir o sigilo de todas as informações concernentes ao contexto de ameaça, bem como sobre a inclusão e proteção da criança/adolescente no PPCAAM, mesmo após o seu desligamento;
2. Comunicar-se somente com o PPCAAM quando precisar solicitar ou oferecer qualquer informação acerca da criança/adolescente protegido;
3. Colaborar com o processo de proteção através de:
 - a. apresentação ao PPCAAM do histórico de acompanhamento prévio, incluindo atendimento na rede de saúde, com vistas a evitar a revitimização da pessoa protegida, bem como permitir continuidade em ações já iniciadas;
 - b. fornecimento de documentações referentes ao protegido;
 - c. acionamento de atores do sistema de garantia de direitos, quando necessário, principalmente os que se situam na área de risco da criança/adolescente;
 - d. auxílio à mediação de contato entre ao PPCAAM e familiares que por ventura tenham permanecido na comunidade de origem;
 - e. Oferecer estrutura física para realização de reuniões e encontros relacionados com o acompanhamento do caso, quando necessário;
4. Participar do processo de desligamento, caso seja avaliado como necessário pela equipe do PPCAAM;

A CRIANÇA/ADOLESCENTE E SEU(S) FAMILIAR(ES) PROTEGIDO(S) ASSUME(M) O COMPROMISSO DE:

1. Seguir as orientações dos profissionais do PPCAAM;
2. Não retornar, sob qualquer pretexto, ao local de ameaça;
3. Não sair do local de proteção sem prévia comunicação e autorização da equipe técnica;
4. Não se comunicar com familiares e conhecidos fora da localidade de proteção sem autorização e orientação dos profissionais do PPCAAM;
5. Comprometer-se com o processo de inserção social em local seguro.
6. Evitar o envolvimento com pessoas e/ou em eventos incompatíveis com sua segurança pessoal, nem se colocar em situação de risco;
7. Não cometer ato infracional ou crime de qualquer espécie;
8. 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;

9. Não se expor através dos meios de comunicação (telefones, rádio, jornais, televisão, internet, etc.);
10. Informar aos profissionais do PPCAAM sua situação sócio-econômica, a fim de subsidiar a análise para a adoção dos procedimentos adequados;
11. Zelar pelo uso adequado de bens móveis e imóveis disponibilizados pelo PPCAAM;
12. Prestar contas ao PPCAAM por meio de documentos fiscais e/ou comprobatórios dos recursos financeiros repassados à família;
13. Assumir as próprias despesas de acordo com a evolução de sua situação financeira.

Os protegidos e familiares ficam obrigados a cumprirem as regras deste Termo, sob pena de desligamento do PPCAAM, considerando que a quebra desses compromissos se configura como comportamento conflitante com a proteção.

Ficam ainda as partes cientes dos demais motivos que geram o desligamento:

- Cessação da ameaça de morte;
- Inserção social em local seguro;
- Solicitação do usuário;
- Evasão;
- Decisão Judicial;
-  bito.

Caso ocorram quaisquer comportamentos conflitantes com a proteção não previstos nesse Termo, os mesmos serão analisados pela equipe do PPCAAM, que emitirá parecer técnico acerca do desligamento ou, ainda, da possibilidade de aplicação de Termo de Repactuação, visando a responsabilização da pessoa protegida para sua permanência no Programa. Uma vez avaliado o esgotamento do acompanhamento, ficará determinado o desligamento do PPCAAM, sendo comunicado à Porta de Entrada para os respectivos encaminhamentos.

Ante o exposto, estando às partes de acordo e cientes de suas obrigações, firmam o presente Termo, com o qual concordam e acatam integralmente, assinando-o juntamente com o órgão ou autoridade que solicitou ao PPCAAM a avaliação do adolescente que, por sua vez, ficará com uma via deste.

DATA E LOCAL.

Adolescente

Responsável Legal

Técnicos do PPCAAM e Porta de Entrada

TERMO DE INVENTÁRIO

Eu, _____ portador(a) do RG nº _____, CPF nº _____, declaro para os devidos fins que, fui incluído(a) no PPPCAAM com os seguintes pertences:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.

Observações:

LOCAL e DATA

Protegido

TERMO DE COMODATO

Eu, _____, portador(a) do RG nº _____, CPF nº _____, declaro para os devidos fins que, quando do meu ingresso no PPCAAM, recebi do mesmo, em caráter de empréstimo, os seguintes itens:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.

Assim, assumo o compromisso de preservá-los e devolvê-los quando possível ou no ato do meu desligamento.

Observações:

LOCAL e DATA

Protegido

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

Caso:

Data de Inclusão:

Data do Relatório:

Técnico(s) do PPCAAM:

Motivo do relatório (fato ocorrido ou cotidiano)

Descrição da Situação (detalhar para cada protegido)

Aspectos sociais (serviços/ amizades):

Aspectos Psicológicos/ Comportamento:

Aspectos Econômicos:

Planilha de Custos (detalhamento por família):

Financiador	R\$
Família	R\$
Outros (Quem)	R\$
PPCAAM	R\$
Moradia	R\$
Alimentação	R\$
Educação	R\$

Saúde	R\$
Vestuário	R\$
Transporte	R\$
Lazer	R\$
Outros	R\$
TOTAL	R\$

Acordos e Encaminhamentos:

Observações:

LOCAL e DATA

Equipe PPCAAM

Protegido

Protegido

Protegido

Protegido

TERMO DE REPACTUAÇÃO

Diante da quebra da regra _____ e da justificativa de _____, a Equipe do PPCAAM (estado) delibera pela permanência do protegido _____ no PPCAAM. O usuário se compromete a seguir a regras de proteção do PPCAAM, aceitas quando da assinatura do Termo de Compromisso e elencadas abaixo:

14. Seguir as orientações dos profissionais do PPCAAM;
15. Não retornar, sob qualquer pretexto, ao local de ameaça;
16. Não sair do local de proteção sem prévia comunicação e autorização da equipe técnica;
17. Não se comunicar com familiares e conhecidos fora da localidade de proteção sem autorização e orientação dos profissionais do PPCAAM;
18. Comprometer-se com o processo de inserção social em local seguro.
19. Evitar o envolvimento com pessoas e/ou em eventos incompatíveis com sua segurança pessoal, nem se colocar em situação de risco;
20. Não cometer ato infracional ou crime de qualquer espécie;
21. 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;
22. Não se expor através dos meios de comunicação (telefones, rádio, jornais, televisão, internet, etc.);
23. Informar aos profissionais do PPCAAM sua situação sócio-econômica, a fim de subsidiar a análise para a adoção dos procedimentos adequados;
24. Zelar pelo uso adequado de bens móveis e imóveis disponibilizados pelo PPCAAM;
25. Prestar contas ao PPCAAM por meio de documentos fiscais e/ou comprobatórios dos recursos financeiros repassados à família;
26. Assumir as próprias despesas de acordo com a evolução de sua situação financeira.

E as condutas conflitantes são:

1. Agressão física cometida por incluídos;
2. Envolvimentos do incluído em eventos incompatíveis com sua segurança pessoal; Alienar de qualquer forma, ou danificar objetos que constituam o patrimônio do PPCAAM;

3. Prática de ato infracional;
4. Usar o local de pouso para atividade outra que não a proteção, sem autorização prévia dos profissionais PPCAAM.

LOCAL e DATA

Protegidos

Equipe Técnica

Autoridade Competente

TERMO DE PARCERIA

Em _____, às _____ horas, o protegido _____, possuidor(a) do RG nº _____, e/ou do CPF nº _____ foi admitido na instituição _____, sob a responsabilidade de _____.

Compromissos da Instituição _____ :

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Compromissos do PPCAAM:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Instituição Parceira

Equipe do PPCAAM

TERMO DE DESLIGAMENTO

Pelo presente Termo o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado de _____ – PPCAAM formaliza o DESLIGAMENTO de Nome completo e documentos, se houver, nascido em _____, e seu(s) familiar(es) Nome completo e documentos, se houver.

O presente termo rescinde, para todos os efeitos, o Termo de Compromisso assinado quando da inserção do ameaçado de morte ocorrida em (DATA DE INCLUSÃO). O desligamento ocorre pelos motivos e nos termos abaixo:

Dos motivos:

--

Cláusula I – Da isenção da responsabilidade

Fica estabelecido que a partir da data de assinatura deste Termo, o PPCAAM não possui quaisquer responsabilidades no que concerne a: integridade física, acompanhamento psicossocial e jurídico destes.

Cláusula II – Do sigilo

O(a) adolescente e seu(s) familiar(es), no ato deste desligamento, está(estão) orientado(a)(s) a resguardar(em) informações relacionadas à rede de proteção.

Cláusula III – Da preservação física e psíquica

Fica declarado pelo(a) criança/adolescente, que em nenhum momento sofreu quaisquer constrangimento ou agressão, sendo mantidas as integridades física e psíquica durante todo o tempo da proteção.

Cláusula IV – Do risco

O(a) criança/adolescente e seu(s) familiar(es) está(estão) orientado(a)(s) e ciente(s) que a neutralização de sua ameaça está relacionada à (ELENCAR FATORES DE RISCO).

Cláusula V – Do suporte fornecido pelo PPCAAM

Declararam a criança/adolescente que durante o tempo da proteção receberam todo apoio ao que se propôs o Programa, na medida das condições do mesmo e de acordo com as necessidades.

(LOCAL E DATA).

CRIANÇA/ADOLESCENTE

RESPONSÁVEL LEGAL

PORTA DE ENTRADA

EQUIPE DO PPCAAM

DECLARAÇÃO DE DESLIGAMENTO

Eu _____, portador do RG nº _____ e do CPF nº _____, declaro para os devidos fins que na data de _____ deixo de ser protegido pelo PPCAAM em consequência de _____.

Em oportuno, informo que levo comigo os pertences:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.

Comentários adicionais:

Sendo o que se apresenta para o momento,

LOCAL e DATA

Protegido

RELATÓRIO PÓS-DESLIGAMENTO

Caso:

Data de Inclusão:

Data de Desligamento:

Fonte das Informações:

Técnico do PPCAAM:

Motivo do relatório (fato ocorrido ou cotidiano)

Descrição da Situação (detalhar para cada ex-protegido)

Aspectos sociais (serviços/ amizades):

Aspectos Psicológicos/ Comportamento:

Aspectos Econômicos:

Acordos e Encaminhamentos:

Observações:

LOCAL e DATA

Equipe PPCAAM

Protegido