

## O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM) NAS ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

**Joana D`Arc Fernandes Ferraz**

Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Joel de Lima Pereira Castro Junior**

Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Fernando Oliveira Vieira**

Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Wagner Cordeiro**

Universidade Federal Fluminense (UFF)

### O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM) NAS ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

**Resumo:** Este artigo objetiva avaliar o funcionamento do Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte – PPCAAM, no Rio de Janeiro. A primeira parte do artigo discorre sobre as políticas públicas voltadas para a proteção e defesa de crianças e adolescentes em situação de risco. A segunda parte faz um breve relato da situação deste grupo social no Brasil. A terceira parte mensura os gastos públicos nesta área. Pelos dados do Conselho Tutelar percebeu-se que o PPCAAM apresenta dificuldades de implementação. Em 2010, no Conselho Tutelar de Ramos, existiam seiscentos casos de violação de direitos no perfil do PPCAAM. Destes, menos de dez foram atendidos. As principais dificuldades vinculam-se ao funcionamento do Programa e às questões de ordem técnica, como a ausência de um abrigo temporário para receber estes ameaçados ou a impossibilidade de mudança da família do local onde foi feita a ameaça.

**Palavras-chave:** Direitos humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte, políticas públicas.

### THE OPERATION OF THE PROGRAM TO PROTECT CHILDREN AND ADOLESCENTS THREATENED WITH DEATH (PPCAM) IN AREAS OF SOCIAL VULNERABILITY IN RIO DE JANEIRO

**Abstract:** This article aims at evaluating the effectiveness of the Program for the Protection of Children and Adolescents threatened with death - PPCTD in Rio de Janeiro. The first part of this article discusses the public policies directed to protect and defend children and adolescents in life-threatening situations. The second part makes a brief description of this social group in Brazil. The last part measures the public expense policy in this area. Based on the data of the Child Protection Council, it is possible to realize that the PPCTD presents implementation difficulties. In 2010, in the Child Protection Council of Ramos, there were six hundred cases of human right violations as part of the PPCAM profile and among those ten were assisted. The main difficulties were related to both Program functioning and technical aspects such as: the absence of a temporary shelter or the impossibility to remove the family from the place where the threat was made.

**Keywords:** Human rights, children and adolescents threatened with death, public policy.

Recebido em: 01.08.2011 Aprovado: 26.09.2011

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre Estado e sociedade civil no Brasil sempre foram bastante frágeis. Esta característica se aplica com mais intensidade quando o tema se refere à garantia dos direitos humanos. Nas décadas de 1960 e de 1970 esta tensão acirrou-se. O Estado ditatorial, instalado a partir do golpe de 1964, foi refratário à defesa dos direitos humanos. Até meados da década de 1980, o governo federal se limitava a negar a existência das violações aos direitos humanos; a partir deste período, o fortalecimento da sociedade civil – ainda que modesto – gerou pressões sobre os governos civis. Não havia mais possibilidade de negar a sua fragilidade em relação a este tema, pois, em alguns casos, era inevitável o seu posicionamento. Este foi o caso das pressões feitas pelos Comitês de Anistia atuantes em diversos estados da federação.

Verificada a impossibilidade de negar a sua responsabilidade sobre os casos de violação aos direitos humanos, os argumentos oficiais para justificá-la variavam, sem que houvesse, como até hoje não há, uma análise mais qualificável. O discurso oficial, entre as décadas de 1980 e 1990, localizava como origem dos problemas relativos à garantia dos direitos humanos as dificuldades de gestão da chamada “guerra suja”, entre defensores e adversários do regime autoritário que se instalou em 1964 (MESQUITA NETO, 1997, p. 1 apud SACAIVINO, 2008); ao êxodo de populações rurais para as grandes metrópoles; e aos problemas relacionados ao crescimento e ao desenvolvimento do país.

A partir da década de 1990, com as eleições livres e diretas e com o funcionamento de todos os institutos formais democráticos, o discurso oficial passou a ser o da defesa e garantia dos direitos humanos. Agora, compreendidos como imprescindíveis. No entanto, no que se refere à criminalidade, as análises oficiais ainda necessitam de maior rigor.

O argumento do Estado para justificar a intensificação da criminalidade e da insegurança no Brasil centra-se, quase prioritariamente, no crescimento do tráfico de drogas. Sem dúvida, muitas crianças e adolescentes que moram nas favelas, nos conglomerados subnormais e nas posses, diariamente são atraídos para o trabalho no tráfico de drogas. E aqueles que desejam sair desta situação são ameaçados de morte por diversos motivos, seja pelo fato de terem dívidas com o tráfico, de serem testemunhas de algumas atividades ilícitas ou mesmo por desejarem outro tipo de vida.

No entanto, alguns fatores também podem ser considerados como um “convite” a este ingresso, uma vez que a subjetividade destas crianças e adolescentes é marcada por uma série de ausências e de frustrações, entre as quais, a ausência de

expectativa em relação ao futuro, a ausência de proteção do Estado e a percepção da fragilidade da Justiça, da garantia dos direitos humanos.

Um conjunto de exclusões colabora para este sentimento: a deficiência do sistema educacional, cuja consequência é a dificuldade de inserção socioeconômica, com a mesma capacidade de concorrência em relação a um jovem das classes mais abastadas; a precariedade do sistema de saúde física e psicológica que capacite estas crianças e adolescentes a se sentirem bem e tranquilos em relação aos riscos que, porventura, possam fragilizá-los física e psicologicamente; a dificuldade de acesso ao esporte, ao lazer e à cultura que dificultam a interação social, o sentimento de segurança, o equilíbrio emocional, a cumplicidade em relação ao outro e à percepção de fazer parte da história do seu lugar, do seu bairro, do seu estado e da nação.

## 2 OS DIREITOS HUMANOS

Estas necessidades fazem parte da constituição dos direitos humanos. São direitos amplos, que nasceram das reivindicações sociais, principalmente a partir da II Guerra Mundial, e que devem ser extensivos a todos os indivíduos, a todos os povos. Estão inseridos nos denominados direitos subjetivos públicos, baseados nas exigências de dignidade, igualdade e liberdade humana. Essa categoria especial de direito subjetivo público (direitos humanos) tem respaldo nos sistemas jurídicos doméstico e internacional. Uma vez reconhecidos pelo Estado, os direitos humanos se inserem nos direitos fundamentais.

Cronologicamente, os direitos fundamentais se estabeleceram em três gerações de Direitos, não havendo hierarquia entre os mesmos. Os direitos humanos de 1ª geração estão ligados aos direitos individuais e políticos; os de 2ª geração vinculam-se aos direitos sociais, culturais e econômicos e os de 3ª geração são denominados direitos difusos e coletivos.

Inseridos na primeira geração, estão os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas). Caracterizam-se pelas liberdades clássicas, negativas ou formais, institucionalizadas pela Constituição. São direitos impostos ao Estado. Os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais; caracterizam-se por uma prestação positiva do Estado. São as liberdades positivas, reais ou concretas. Exige-se do Estado uma ação positiva, a fim de promover o bem comum.

Os direitos fundamentais de terceira geração são os denominados direitos difusos e coletivos ou direitos de solidariedade. Seus titulares são grupos sociais e não pessoas individualmente, por isso são chamados de “difusos”, tais como os direitos de solidariedade ou fraternidade, de uma

vida saudável, progresso, qualidade de vida, paz, desarmamento das populações civis e do Estado, mediação pacífica dos conflitos, condições para melhoria da vida humana, autodeterminação dos povos. Buscam, também, garantir a qualidade da vida humana, regularizando a intervenção na natureza e a utilização de patrimônios universais, como o fundo dos mares, o espaço cósmico e a Antártida. Abrangem os bens culturais e naturais como patrimônios da humanidade, incluindo obras de arte, construções e recursos naturais que tenham valor estético, histórico ou científico entre outros. Esses direitos buscam garantir, ainda que formalmente, condições para que os grupos sociais possam existir e se desenvolver integralmente, sem serem subjugados ou discriminados. Não se pode pensar uma sociedade livre se grupos sociais são discriminados, reprimidos e abandonados.

O assassinato das pessoas de baixa renda e dos habitantes das áreas desprivilegiadas da cidade exibe um olhar crítico sobre os direitos humanos. E nos leva, com isso, a crer que os direitos humanos não pertencem a todos, mas àqueles que se enquadram no mundo produtivo. Segundo Cecília Coimbra, Lilian Lobo e Maria Livia do Nascimento (2008, p. 2), os segmentos pauperizados nunca foram contemplados com os direitos à vida e à dignidade:

Os 'deficientes' de todos os tipos, os 'desviantes', os miseráveis, dentre muitos outros. A estes efetivamente, os direitos, assim como a dimensão humana, sempre foram – e continuam sendo – negados, pois tais parcelas foram produzidas para serem vistas como 'subalternas' ou como não-pertencentes ao gênero humano. Não há dúvida, portanto, que esses direitos – proclamados pelas diferentes revoluções burguesas, contidos nas mais variadas declarações – tenham construído subjetividades que definem para quais humanos os direitos devem se dirigir.

Estas fragilidades dos direitos humanos – seja em sua análise conjuntural, como a proposta por Bobbio (2000) ou em sua constituição histórica, como apontam Coimbra, Lobo e Nascimento –, assinalam que o conceito de cidadania é igualmente frágil. Na medida em que os direitos básicos não se estendem para todos os membros da sociedade, já que os indivíduos não são iguais perante a lei, como celebra a Constituição Federal em seu artigo primeiro, se abre um campo de possibilidades paradoxais. O sistema judiciário também estabelece uma sutil aliança com a produção do inoportuno paradoxo, pois colabora para a manutenção de tais iniquidades e injustiças, quando seu papel seria o de trazer para o centro a proteção necessária ao bem-estar coletivo e individual.

Enquanto nos Códigos temos um princípio universalista de direitos, que nos garante direitos iguais, liberdade e segurança no Estado democrático de direito - fundamentadas na ideia de um contrato social que representa os interesses gerais, além da cooperação mútua, o respeito às diferenças e um tratamento igualitário. Na prática social não é, exatamente, o que acontece, pois temos outro modelo. Este, por sua vez, é bem antigo, e reflete uma sociedade arcaica e colonial, um modelo hierarquizado, que percebe o outro como desigual reafirmando as diferenças. (LIMA, 1995).

Embora se possa argumentar que a ausência de proteção do Estado não é uma característica das áreas de vulnerabilidade social, e que, também, no asfalto o Estado não oferece segurança, sabe-se que nas áreas de concentração das populações de baixa renda há um déficit de segurança acompanhado de uma mudança de atitude dos responsáveis pela "ordem". A vida nessas áreas de vulnerabilidade social está imbricada em um ciclo de violência, onde as pessoas são excluídas de todos os seus direitos, dentre eles: o direito de viver em paz e segurança, na medida em que estes são, constantemente, violados e negligenciados pelo Estado.

### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma breve revisão das políticas públicas voltadas para as crianças e os adolescentes possibilita compreender a forma como os menores desprotegidos foram se inserindo nas políticas governamentais.

A origem das políticas voltadas para a infância no Brasil nos remete à Roda dos Expostos, uma vez que essa foi a "primeira instituição oficial de assistência à criança abandonada no país". A Roda foi concebida ainda no período colonial e perdurou até a década de 1950. A assistência, por parte da Igreja, destinada às crianças que haviam perdido seus vínculos familiares era vista com resistência por parte das Câmaras Municipais. A "Lei dos Municípios" promulgada em 1828, abria a possibilidade de livrar algumas Câmaras dessa responsabilidade. (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 43).

Desse modo "em toda a cidade onde houvesse uma Santa Casa de Misericórdia, a Câmara poderia usar de seus serviços para a instalação da Roda de assistência aos enjeitados que recebesse" (Marcílio, 1999, p. 60 apud Cruz, Hillesheim, Guareschi, 2005, p. 43), sendo que a parceria se daria com a Assembleia Legislativa Provincial. Ou seja, havia uma forte tendência à não responsabilização do Estado ante esse segmento populacional, cabendo à caridade e à filantropia atender tal demanda.

O paradigma da proteção à infância e adolescência muda em parte no século XIX. Esta passa a ser definida como objeto de ação e intervenção públicas em todo o Ocidente, uma vez

que as preocupações relativas à preservação e à reserva de mão de obra começam a integrar o cenário social e político. (SILVA SANTOS, 2004).

Do fim século XIX ao do século XX ocorreu a disseminação das “teorias higienistas e eugênicas no Brasil”. (Cruz; Hillesheim; Guareschi, 2005, p. 43) A preocupação com os “menores” estava relacionada ao considerável contingente que “perambulava” pelas ruas da cidade, após as mudanças políticas e econômicas vividas pelo país. A abolição da escravatura, a proclamação da república e as reiteradas crises da cafeicultura – criando novas perspectivas para a economia nacional (IANNI, 1978) - são exemplos marcantes das transformações ocorridas no cenário nacional naquele momento.

Neste sentido, a permanência de crianças nas ruas estava em dissonância com o projeto de higienização e urbanização das grandes cidades. O recolhimento e a internação em instituições tornou-se um pilar imprescindível da política para a infância desse período. As leis sobre o trabalho infantil, instrução obrigatória para todos e um sistema judicial para criminalidade juvenil definiram o modo como as crianças eram diferentes dos adultos e deviam ser tratadas de acordo com essa condição.

Segundo Cruz, Hillesheim e Guareschi (2005, p. 44), o primeiro Código de Menores no Brasil é de 1927 e foi destinado a menores de 18 anos, considerados em *situação irregular*.

Este código delegava aos estados a responsabilidade pela execução do atendimento de crianças e adolescentes, caracterizando-se por uma intervenção ativa dos mesmos no controle da população carente. (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 44).

A fim de ‘recuperar’ e ‘reintegrar’ os adolescentes ao meio social, em 1942, foi fundado o Serviço de Assistência do Menor (SAM). Em paralelo, foram implementados os reformatórios, que abrigavam – sob regime disciplinar – “menores delinquentes”. A estrutura dos reformatórios era análoga ao sistema penitenciário. (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 44-45). Acreditava-se que com o modelo repressivo do SAM aliado à contenção, a criminalidade se extinguiria. Todavia, as crianças e adolescentes autores de atos infracionais que chegassem ao Juizado eram considerados delinquentes natos, portanto, irre recuperáveis.

Em 1964, o SAM é extinto, instrumentalizando-se de fato a intervenção pública sobre as crianças e os adolescentes, através da Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM), conforme corroborado pela citação abaixo:

A política de atendimento à infância passou a ser regulamentada por

dois documentos legais: a Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e, posteriormente, o Código de Menores. A PNBEM era definida por um órgão central, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), e executada nos estados pelas fundações estaduais do bem-estar do menor (FEBEM). Pode-se dizer que a FUNABEM foi criada com o objetivo de formular e implantar a PNBEM, esta última com a incumbência de fixar as bases para uma nova estratégia de atendimento ao chamado “problema do menor”, em consonância com os novos tempos e a imagem de eficiência e modernidade do Estado brasileiro. A partir do pressuposto de que o “menor” com conduta anti-social era considerado como um ser “doente” que necessitava de “tratamento”, a ação corretiva da FUNABEM fundamentou-se em métodos terapêuticos - pedagógicos desenvolvidos com a finalidade de possibilitar a “reeducação” e a “reintegração” do “menor” à sociedade. (CRUZ; GUARESCHI, 2004, p. 8).

A discussão estabelecida nas décadas de 1960 e 70, relacionava-se com a posição do Brasil ante a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959. Para isso, era necessário que estas mudanças estivessem contempladas no Código de Menores, de 1979. No entanto, o referido Código não interpretava a criança e o adolescente como portadores de direitos, conforme previa a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Não havendo, portanto, deveres do Estado e da sociedade em relação à criança. Este Código também não fazia distinção entre crianças e adolescentes, havendo uma tendência de responsabilizar somente o pátrio poder por parte dos responsáveis legais.

A partir da década de 1980, em especial com a edição das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing-Pequim, de 1985 - “são estabelecidas exigências procedimentais, com o objetivo de diminuir a arbitrariedade na aplicação de medidas aos infratores juvenis”. O documento normativo de maior relevância, nesse âmbito, é a Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989, que incorpora a Doutrina da Proteção Integral. (CRUZ; HILLESHEIM; GUARESCHI, 2005, p. 45-46)

A promulgação do ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº8069/90, em julho de 1990, representa um marco imensurável, no que tange à garantia dos direitos dessa população no Brasil.

Tal documento pauta sua gênese em três esferas fundamentais: a proteção integral, prioridade absoluta e a condição peculiar em desenvolvimento.

A ênfase na intervenção popular, através da criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente amplia a participação da sociedade no que concerne à deliberação e controle das políticas para a infância. Estes órgãos têm poderes deliberativos e controladores das ações em todos os níveis. Desta forma, garante-se a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

A promulgação desta lei, precedida pelo Código de Menores que legislava para aquelas crianças e adolescentes consideradas “em situação irregular”, surgiu em um contexto de intensa mobilização política em nosso país. Após cerca de vinte anos de ditadura militar, o país respirava a expectativa do retorno à democracia política. Nesse período, efervesciam as mobilizações políticas dos movimentos sociais pela garantia e representatividade dos seus direitos, o que se refletiu no caráter progressista desse documento.

Conforme argumentam Lara de Paulo Eduardo e Emiko Yoshikawa Egrý (2010, p. 19). Estatuto da Criança e do Adolescente, quando comparado ao Código de Menores evidencia uma transformação da concepção de adolescente.

Segundo as autoras, o ECA trouxe uma nova compreensão para este grupo social. Definidos como “sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento.” (EDUARDO; EGRÝ, 2010, p. 19). Nesta condição, foi garantido, pelo menos formalmente, a este grupo social:

Receber atenção prioritária e acesso garantido aos serviços e condições de saúde, alimentação, educação, lazer, cultura, esportes, profissionalização, dignidade, respeito e convívio social, conforme pode ser visualizado no artigo 4º, Título I – Das Disposições Preliminares do ECA.

Aos municípios cabe assumir sua responsabilidade pela execução de políticas e projetos que contemplem o atendimento aos direitos definidos pelo ECA. As parcerias entre o Estado e organizações não-governamentais, viabilizadas pelos Conselhos Tutelares, conforme preconiza o ECA, devem ter a função de tutelar e de defender as crianças e os adolescentes. Estes Conselhos são compostos de cinco membros, escolhidos pela comunidade, com mandato de três anos, reelegíveis por mais um mandato.

A forma de funcionamento e os recursos financeiros disponíveis são expressos através de Lei Municipal. Assim, aos Conselhos Tutelares cabe garantir os direitos das crianças e adolescentes

definidos pelo ECA e, ao mesmo tempo, executarem políticas de proteção para estes grupos.

Para a execução desta finalidade pioneira em nosso país, é essencial que as políticas públicas municipais interajam de forma eficiente com o Estado e com as organizações não-governamentais. É neste contexto que surge o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM.

Este Programa foi executado no Estado do Rio de Janeiro, a partir de fevereiro de 2005, pela Organização de Direitos Humanos Projeto Legal. Entidade da sociedade civil organizada, amparada no marco legal expresso pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 87, V do Estatuto da Criança e do Adolescente. O PPCAAM abrange a faixa etária entre zero e 18 anos completos. São classificadas como crianças, indivíduos com idade entre zero e 12 anos, e adolescentes, pessoas com idade entre 12 e 18 anos completos.

O Programa é gerido através de parceria estabelecida com a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Infância e da Adolescência da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Além do Rio de Janeiro, o PPCAAM atua nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Pernambuco, Distrito Federal e Pará, e. Recentemente, no Paraná, Bahia e Alagoas. Estes locais foram selecionados devido aos altos índices de homicídios de crianças e adolescentes, de acordo com pesquisas realizadas no âmbito nacional e internacional. Neste sentido, o PPCAAM tem como objetivo a garantia do direito à vida e se insere em uma política mais ampla de garantia dos direitos humanos.

No ano de 1995, o Departamento da Criança e Adolescente – DCA- era vinculado ao Ministério da Justiça. Em 1998 este órgão passou para a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. Em 1999, esta Secretaria recebe o status de Ministério. Em 2003, surge a Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, vinculada à recém criada Secretaria Especial dos Direitos Humanos na Presidência da República. Importante notar neste processo a passagem da área da infância e da juventude à pasta referente aos direitos humanos.

O PPCAAM foi implantado em 2003, como estratégia do Governo Federal de enfrentamento ao alarmante crescimento de homicídios entre adolescentes e crianças no Brasil.

É de fundamental importância a aplicação de uma política de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte que os identifique enquanto sujeitos de sua história. Deve-se promover o sentimento de pertencimento à cultura local e nacional, possibilitar e fomentar o acesso desses grupos que se encontram em situação de risco, a todas as instâncias sociais, promovendo a sua inserção política, econômica e social.

#### 4 BREVE RELATO SOBRE JOVENS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE NO BRASIL

Uma análise sucinta da situação destes grupos no Brasil é alarmante. O Mapa da Violência, estudo anual coordenado pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz (2006), informa que o Brasil teve, em dez anos, mais de 512 mil assassinatos. A situação melhorou nas grandes cidades nos últimos anos, mas vem piorando no interior do país. Os últimos dados compilados, referentes ao ano de 2010, dizem que 117 brasileiros são assassinados todos os dias. Um jovem negro sofre um risco 130% maior de vir a ser vítima de homicídio do que um jovem branco. Os detalhes sobre a situação nos estados são ainda mais sombrios. Na Paraíba, por exemplo, o risco de morte violenta para jovens negros é 1.189% maior do que para os jovens brancos. O único estado onde essa circunstância se apresenta diferente é o Paraná, onde há mais brancos assassinados em comparação com o número de vítimas negras. O retrato é semelhante em todas as faixas etárias, mas chamam mais atenção os números referentes a ocorrências nas quais as vítimas são jovens, porque essa faixa etária segue sendo a mais afetada pela violência em todo o país.

O estudo, segundo o próprio autor, revela que as políticas nacionais de segurança pública priorizam as áreas mais ricas das grandes cidades, onde efetivamente a violência parece ter diminuído. Segundo Waiselfisz (2006), os dramas provocados pelos assassinatos são os mesmos e as perdas são iguais para as famílias atingidas, mas a morte de um jovem branco em regiões onde vive a população de renda mais alta costuma provocar reações mais fortes da imprensa do que a morte de mais um jovem negro na periferia. Sem repercussão, os crimes contra negros e pobres são tratados de forma muito precária pelos órgãos de segurança.

Em boa parte dos estados, o fenômeno se destaca nas estatísticas: diminuiu o número de mortes por homicídio entre jovens brancos e aumentou entre os jovens negros. A questão afeta todas as políticas sociais, pois a incidência maior de assassinatos em áreas de vulnerabilidade social revela um enfraquecimento de políticas públicas nesta área.

Assim, percebe-se que os assassinatos têm um caráter territorial, porque ocorrem com maior frequência nos territórios negligenciados pelo estado, sem infraestrutura, com um fraco ou quase inexistente controle de armas e insuficiência de mediadores institucionais. Segundo Waiselfisz (2006, p. 61):

Vemos pelos dados que, com sua taxa declarada de 12 homicídios de crianças e adolescentes para cada 100 mil, o Brasil posiciona-se no quinto lugar entre os 91 países listados. Devemos notar que

a maior parte dos países, exatamente 52, apresenta taxas abaixo de 1 em 100 mil crianças e adolescentes vítimas de agressão intencional. Também devemos apontar que 7 dos 10 países com maior número de vítimas pertencem à América Latina.

No que se refere ao Rio de Janeiro e às grandes metrópoles, verifica-se uma diminuição dos homicídios de crianças e adolescentes (de zero a 15 anos) e um aumento de homicídios entre jovens (de 15 a 24 anos). O número de homicídios de jovens, no total,

Foi crescendo ao longo do tempo, passando de menos 30% do total no início da década de 80 para perto de 40% no início da década atual". Assim, os dados apresentados nos levam a concluir que houve um crescimento quantitativo de homicídios entre 1997 e 2003. Este crescimento "foi praticamente contínuo, passando de 14,3 mil para 19,7 mil, o que representou um aumento de 38,3% em escassos seis anos.

A definição de criança e adolescente em relação à faixa etária é diferente para o PPCAAM e para o Mapa da Violência 2010. O PPCAAM considera crianças e adolescentes pessoas de zero a 18 anos completos, enquanto para o Mapa da violência, a faixa etária definida como criança e adolescente são indivíduos entre zero e quinze anos. A partir de 15 anos e até os 24 anos, o Mapa da Violência caracteriza como jovem.

As áreas onde residem as populações de baixa renda, como por exemplo: favelas, conjuntos habitacionais para proletários e moradias irregulares concentram maior número de vítimas de ações policiais. Em sua maioria, tais vítimas são os jovens, entre 18 e 24 anos, pobres e negros.

#### 5 OS GASTOS DIRECIONADOS À POLÍTICA DE FOMENTO AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2009) analisou o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) como base para estudar o nível de investimento do governo federal em programas que impactam os direitos de crianças e adolescentes. Foram consideradas ações administrativas que mais de 50% do valor do programa tivesse uma ação direta e decisiva na promoção desses direitos. Neste caso, o programa Bolsa Família se encaixa perfeitamente no OCA, considerando-se que as ações tomadas visam garantir os direitos de crianças e adolescentes, constituindo-se como objetivo maior a proteção deste grupo.

O estudo descrito no relatório considera que o chamado OCA exclusivo não tem a intenção de acompanhar a totalidade de gastos no orçamento da União em nível dos “centavos” que são carregados à política de proteção das crianças e adolescentes. De fato, o chamado OCA exclusivo visa ser um parâmetro que estimule o debate em torno do tema, por causa disso seu objetivo é avaliar os gastos em políticas que efetivam os direitos de crianças e adolescentes.

O relatório do INESC (2009) compara valores calculados do OCA, em 2008 e 2009, e utiliza a previsão calculada no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2010. A partir dessa comparação o relatório indica que tais valores têm sido crescentes, perfazendo um intervalo que começa no patamar de R\$39,0 bilhões, em 2008; cresce para R\$58,2 bilhões, em 2009, e chega a R\$63,9, bilhões em 2010, considerando-se o PLOA para 2010.

De acordo com o relatório, o governo federal apresentou um total de R\$1,14 trilhão para “orçamento fiscal e da seguridade social”. Observou-se ainda que o crescimento percentual, em 2008, foi de 4,16%, e que, em 2009, alcançou 5,02%. Em 2010, alcançou 5,56%. O relatório verifica pelo PLOA 2010 uma quase estabilidade no valor total do orçamento fiscal e da seguridade social, porém, ressalta que, se comparado com o valor autorizado em 2009, o valor previsto em 2009 para 2010 indica um aumento percentual de 9,8%.

Considerando-se os R\$63,9 bilhões previstos para 2010 a serem investidos para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, o relatório considera esse total insuficiente, lembrando que existem outras políticas federais (segurança pública, saneamento, transporte e energia, etc.), bem como recursos orçamentários em níveis estadual e municipal que beneficiam indiretamente a população de crianças e adolescentes. No entanto, focando-se a questão nas políticas que beneficiam exclusivamente os indivíduos na faixa etária de 0 a 17 anos é possível afirmar que os recursos empregados são insuficientes, ainda que considerados como fundamentais. A seguir, serão listados de forma resumida os argumentos que apoiam essa afirmação:

O número de pessoas no Brasil categorizadas como crianças e adolescentes (idades de 0 a 17 anos) representa 30% da população, ou seja, 57,25 milhões de pessoas.

Dividindo-se o valor total do “OCA exclusivo” na época do relatório (em 2009) do relatório previsto para 2010, isto é, R\$63,9 bilhões pelo número total de crianças e adolescentes, ou seja, 57,2 milhões, determina-se o valor de R\$ 1,120 mil (um mil e cento e vinte reais) por ano para cada indivíduo entre 0 e 17 anos. Dividindo-se o valor encontrado pelo número de dias no ano (365), obtém-se assim o valor de R\$3,06 (três reais e seis centavos) por dia para cada pessoa na faixa etária de 0 a 17 anos.

Além dos argumentos acima descritos, o INESC (2009) apresenta uma linha de raciocínio à afirmação sobre a insuficiência do valor do OCA. Para tanto considera dados demográficos do país indicando que:

Entre o contingente de crianças e adolescentes, os homens são maioria.

Entretanto, o contingente feminino da população brasileira é majoritário entre o total da população adulta do Brasil.

Assim, observa-se, conforme consta no INESC (2009), que os meninos morrem antes de atingir a idade adulta, sendo que, em grande parte, seu óbito ocorre por causas externas. Adiciona-se ainda a essa linha de raciocínio o Índice de Homicídios na Adolescência, obtido em pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e pela ONG Observatório das Favelas, os seguintes resultados:

1 - Os homicídios representam 46% de todas as causas de morte dos cidadãos brasileiros na faixa etária entre 12 e 18 anos,

2 - Os meninos entre 12 a 18 anos têm quase 12 vezes mais probabilidades de ser assassinados do que as meninas nessa mesma faixa etária.

3 - De acordo com o divulgado, o número de jovens que serão assassinados no Brasil antes de completar 19 anos ultrapassa 2 para cada grupo de 1.000. Em 20 municípios, este número foi igual ou maior a 5.

4 - Utilizando-se o método de recorte das informações sobre mortes por cor de pele: os adolescentes negros têm quase 3 vezes mais chances de morrer assassinados do que os brancos, sendo que a maioria dos homicídios é cometida com arma de fogo.

O relatório do INESC (2009) aponta que os investimentos em educação no país ainda são inadequados se comparados com outros países e com as enormes demandas postas pela realidade nacional conforme descrito anteriormente. Porém o relatório pondera que a concentração de renda, medida pelo Índice de Gini<sup>1</sup>, no Brasil, tem decrescido, apesar de ainda ser muito alta.

## 6 O FUNCIONAMENTO DO PPCAAM

O acompanhamento e monitoramento dos casos do PPCAAM são feitos por uma equipe técnica interdisciplinar das áreas de Direito, Serviço Social e Psicologia, em parceria com o Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos Tutelares e os demais membros do Sistema de Garantias de Direitos.

Em seu projeto, o PPCAAM tem como objetivo a preservação de vidas de crianças e adolescentes ameaçados de morte, e procura garantir, através de uma medida protetiva especial, os vínculos familiares e comunitários bem como a sua inserção social

segura. O Programa tem como princípios básicos o trabalho em rede, o respeito às características do ameaçado e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A consolidação desta política pública foi reforçada com a assinatura do decreto n. 6.231, de 11 de outubro de 2007, e com o lançamento da Agenda Social Criança e Adolescente, a qual é dividida em quatro projetos. O PPCAAM é uma ação integrante do Projeto Bem Me Quer que objetiva induzir a articulação de políticas públicas em territórios de grave vulnerabilidade à violência contra crianças, adolescentes e suas famílias.

Outro Marco para a proteção de crianças e adolescentes ameaçadas de morte foi a criação do Sistema de Proteção no PPA 2008-2011 e a vinculação do PPCAAM a este Sistema. O PPCAAM surge como proposta na gestão do Dr. Nilmário Miranda, Secretário Especial de direitos Humanos. O estado de Minas Gerais foi o primeiro a executar o programa em 2002, seguido de Espírito Santo e os demais estados da Região Sudeste. O programa norteia-se pelos seguintes princípios:

1. Prioridade Absoluta para a criança e o adolescente;
2. Doutrina da Proteção Integral (proteção física, psíquica e social);
3. Execução das ações de proteção sob a responsabilidade de entidades executoras, públicas ou privadas, conveniadas com o Poder Público;
4. Máximo sigilo sobre a localização dos protegidos;
5. Não vinculação entre a concessão da proteção e eventual colaboração em processo judicial ou inquérito policial por parte do adolescente;
6. Apoio à família;
7. Possibilidade de manutenção da proteção enquanto durar a ameaça;
8. Respeito ao interesse dos protegidos e de suas famílias na inclusão e permanência nos programas de proteção, sendo privilegiado o princípio do maior e melhor interesse da criança e do adolescente; e
9. Trabalho com a rede

Além disso, o PPCAAM busca sensibilizar os órgãos que compõem o Sistema de Garantias de Direitos no sentido do enfrentamento deste contexto marcado pelo alto índice de homicídios de crianças e adolescentes. Podemos destacar como principais ações do Programa:

1. A Medida Protetiva, proteção da vida de crianças e adolescentes expostos à ameaça de morte, desenvolvendo ações que possam manter e fortalecer os vínculos familiares e afetivos, bem como a reinserção social segura;
2. Articulação constante com o Sistema de Garantias de Direitos, órgãos dos poderes

Legislativo, Executivo e Judiciário no sentido da sensibilização para atendimento da criança e do adolescente na condição peculiar de ameaçado de morte.

3. Construção de Banco de Dados/estatísticas acerca do perfil/características das crianças e adolescentes ameaçados de morte; sistematização destas informações no sentido de dar maior visibilidade ao poder público da extensão da problemática ora posta. Além disso, o registro e o acompanhamento de uma média regular de atendimento no sentido de confirmar a necessidade de consolidação do Programa enquanto uma política pública de atendimento pelo Estado;
4. Elaboração de Projetos de Lei, no âmbito estadual e federal, estando ambos em tramitação nas respectivas casas legislativas no intuito da garantia de um marco legal que consolide o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte e que se efetive como uma Política Pública.

Sabe-se que grande parte dos problemas encontrados em relação à avaliação de uma política pública se localiza na fase da implementação de um programa ou de um projeto. É neste momento que são visíveis as necessidades de adaptação, adequação ou ajustamentos. A par desta avaliação, pressupõe-se que dois caminhos podem ser seguidos: o seu aperfeiçoamento ou a sua substituição.

Neste sentido, para analisar o funcionamento do PPCAAM, optou-se pela avaliação ex-post. Para além da viabilidade econômico-financeira, interessa verificar a viabilidade política e institucional. Assim, pretende-se responder às seguintes questões:

- Os beneficiários do Programa estão sendo contemplados?
- Os recursos empregados são satisfatórios?
- Os benefícios do programa estão de acordo com as intenções originais?
- Os resultados atingidos são compatíveis com os esperados?

## 7 CONCLUSÃO

O PPCAAM no Rio de Janeiro atendeu a mais ou menos 100 casos de ameaçados de morte no Rio de Janeiro. Mas o número de crianças e adolescentes em situação de risco é muito maior que o atendimento efetivado. Somente em 2010, no Conselho Tutelar de Ramos, existiam 600 casos de violação de direitos. Destes, menos de 10 foram atendidos pelo PPCAAM. Os arquivados, as reincidências, não estão contadas. Não tem nenhum sistema informatizado. O Sopia (sistema informatizado para criança e adolescente) não funciona no Rio de Janeiro. O sistema não é informatizado, sistematizado.



A saída apontada pelo Programa para a retirada da criança/adolescente de uma situação de risco passa prioritariamente pelo Conselho Tutelar. No entanto, a situação de risco é imediata e o Conselho Tutelar trabalha em forma de processo, nos caminhos burocráticos. Este fato, em muitas situações, impossibilita a entrada do ameaçado no Programa. Quando se cumpre todos os procedimentos formais, o Programa prevê duas saídas:

1. Levar o ameaçado para um abrigo temporário; ou
2. Promover a mudança da família do local onde foi feita a ameaça.

Em relação à primeira saída, não existe no Rio de Janeiro um abrigo específico para este perfil de crianças/adolescentes ameaçados. O ameaçado, muitas vezes, vai para abrigos fora do estado. Em muitos casos, prefere sofrer o risco da ameaça a ficar isolado em outro estado.

Em relação à segunda saída, existem casos em que a família não pode se mudar para outro lugar, pois tem vínculos já estabilizados. Por exemplo, tem irmãos em idade escolar, o pai ou a mãe trabalham e não podem abrir mão de seus empregos, porque o investimento oferecido à família é muito baixo.

Apesar de até o momento cerca de 10 estados da federação envolvidos com o PPCAAM, seja na fase de implantação ou em fase de implantação, representarem uma melhoria considerável em termos da visão governamental em relação à população brasileira de 0 a 17 anos, alguns aspectos merecem destaque.

Apesar do nível de investimentos em políticas públicas dedicadas à criança e aos adolescentes, os esforços ainda são insuficientes em relação às demandas existentes. Pode-se fazer tal afirmação, uma vez que os recursos orçamentários totais representam o valor de R\$3,06 per capita por dia em um período de um ano. Se considerarmos que das 27 unidades federativas o Programa está localizado em pouco mais de 1/3 do total.

Assim, as políticas públicas governamentais ainda estão longe de ser eficazes – no sentido que não atendem a maioria da população visada – quanto mais eficientes no sentido que os recursos são diminutos para o cenário nacional. Em consequência disso, a qualidade do Programa fica por demais afetada, retirando toda a efetividade de sua intenção quando concebida. O orçamento de 2011 não altera a lógica. Os gastos do OCA chegam a R\$ 65 bilhões, mas estão longe de atender de forma digna as demandas das crianças e dos adolescentes deste país. Os valores são assustadores se compararmos com os valores previstos, no orçamento de 2011, para amortização da dívida pública que ultrapassam R\$ 650 bilhões, ou seja, com o pagamento da dívida pública seria possível construir dez OCA's, logo, a intervenção estatal estaria muito mais próxima das demandas nessa área e muito próxima de atender a previsto na Constituição da República

Federativa do Brasil (1988), que dispõe:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Fragilizado em seu principal objetivo, qual seja, a preservação de vidas de crianças e adolescentes ameaçados de morte, com enormes dificuldades de garantir uma medida protetiva especial, este Programa tende a não ter a eficácia esperada. No entanto, são das análises das dificuldades inerentes à implantação de uma política pública que se podem produzir elementos para a sua construção eficaz, a fim de que se garantam às crianças e aos adolescentes deste país muito mais que intenções positivadas e distantes.

#### REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte -PPCAAM. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e Adolescente**. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília/DF, 1990.

COIMBRA, Cecília; LOBO, Lilian; NASCIMENTO, Maria Livia do. Por uma invenção ética para os Direitos Humanos. **Revista Psicologia Clínica (On Line)**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 89-102, 2008.

CRUZ, Lílian; GUARESCHI, Neuza. Sobre a psicologia no contexto da infância: da psicopatologização à inserção política. **Aletheia**, Buenos Aires, n. 20, jul./dez. 2004.

\_\_\_\_\_; HILLESHEIM, B.; GUARESCHI, N. Infância e Políticas Públicas: um olhar sobre as práticas psi. **Psicologia & Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 42-49, set./dez. 2005.

EDUARDO, Lara de Paulo; EGRY, Emiko Yoshikawa. Estatuto da Criança e do Adolescente: a visão dos trabalhadores sobre sua prática. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 18-24, 2010.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento da criança e do adolescente para 2010**. Brasília: INESC, Nov. 2009. (Nota Técnica; n. 159). Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

LIMA, Roberto Kant. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SACAVINO, Suzana. **Direitos humanos e políticas públicas no Brasil**. Ecuador: PADH, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1005/1/RAA-21-Sacavino-Dereitos%20humanos%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2010

SILVA SANTOS, E.P. (Des)construindo a 'menoridade': uma análise crítica sobre o papel da psicologia na produção da categoria 'menor'. In: GONÇALVES, H.S; BRANDÃO, E.P. (Orgs.). **Psicologia Jurídica no Brasil**. Rio de Janeiro: NAU, 2004. p. 205-248.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência: os jovens no Brasil**. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI, 2006.

#### NOTA

1. Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, o Coeficiente de Gini é uma medida internacional para avaliar a desigualdade na distribuição de renda entre os países.

#### Joana D'Arc Fernandes Ferraz

Bacharel em História,  
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ  
Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense - UFF  
E-mail: joanadferraz@gmail.com

#### Joel de Lima Pereira Castro Junior

Engenheiro Elétrico (Sistemas)  
Doutor em Redes Neurais pelo Imperial College da University of London  
Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação

em Administração da Universidade Federal Fluminense - UFF  
E-mail: joelpcastro@uol.com.br

#### Fernando Oliveira Vieira

Bacharel em Administração  
Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba  
Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal Fluminense - UFF  
E-mail: prof.fernandovieira@gmail.com

#### Wagner Cordeiro

Bacharel em Direito  
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense - UFF  
Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ  
E-mail: wagnercordeirouff@gmail.com

#### Universidade Federal Fluminense – UFF

Rua Miguel de Frias, nº 9, 3º andar - SI 303  
Icaraí - Niterói - RJ  
CEP 24220-000