



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA INSTITUCIONAL**

**MARCIO WAGNER BERTASO**

**VIDA SEM ENSAIOS**

**Acionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes  
Ameaçados de Morte do Espírito Santo (PPCAAM/ES): modos de  
gestão da vida e afirmação de lutas**

**VITÓRIA**

**2013**

**MARCIO WAGNER BERTASO**

**VIDA SEM ENSAIOS**

**Acionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes  
Ameaçados de Morte do Espírito Santo (PPCAAM/ES): modos de  
gestão da vida e afirmação de lutas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Psicologia Institucional.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Cristina Campello Lavrador.

**VITÓRIA**

**2013**

**MARCIO WAGNER BERTASO**

**VIDA SEM ENSAIOS**

**Acionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes  
Ameaçados de Morte do Espírito Santo (PPCAAM/ES): modos de  
gestão da vida e afirmação de lutas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Psicologia Institucional.

Aprovada em 12 de junho de 2013.

*COMISSÃO EXAMINADORA*

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. MARIA CRISTINA CAMPELLO LAVRADOR**

Universidade Federal do Espírito Santo – Orientadora

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. NEUZA MARIA DE FÁTIMA GUARESCHI**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. ANA LÚCIA COELHO HECKERT**

Universidade Federal do Espírito Santo

---

**Prof<sup>ª</sup>. Ms. SÔNIA PINTO DE OLIVEIRA**

Universidade Federal do Espírito Santo

Às todos aqueles que lutam por um mundo que contemple a sua própria  
diversidade. E que insistem...

Ao meu filho João Guilherme que, perto de habitar este mundo, possa desfrutar  
das conquistas às quais este trabalho se propõe.

## AGRADECIMENTOS

À vida! Por tudo que ela nos ensina.

Aos meus pais, por tudo o que são. Ela, uma incansável lutadora, dotada de uma força e disposição únicas, capaz de reinventar mundos para habitá-los. Ele, igualmente um guerreiro, que diante das aprontações da vida sorri o sorriso mais inocente e sacana que o homem pode ter, e preenche o mundo com seu silêncio e seu olhar! Obrigado por cada dia de vida.

À Lú, muito mais do que uma esposa, uma companheira no mais intenso sentido da palavra. Aquela que me acredita, acolhe, aposta, agita e ama! Obrigado é pouco pelo incentivo para esse mestrado, pela compreensão pelas ausências, desatenções e silêncios. A cada novo dia se renova a convicção de que você foi, é e será sempre o meu melhor encontro. E agora eternizado pelo nosso filho que cresce dentro de você e que nos renova.

À vovó Marta, Binha, Lela, Christian, Nuno, Graciela, Larissa, Mariana e Natália pelo carinho, compreensão, energia e força que vocês geram. Igualmente ao Sr. Armando, D. Wanda, Mando, Karin, Léo, Fernanda, Fabiana, Armandinho, Bernardo e Fernando, que, por opção, me acolhem a cada dia com tudo o que têm de melhor. A todos vocês, minha grande família, que compõe, conforta, desafia e fortalece os dias, obrigado por tudo.

À Cristina Lavrador, por todos os aprendizados e pelo companheirismo desde o projeto do Aduato Botelho até esse mestrado. Essa pessoa que fez tanta diferença na minha formação, que me apresentou formas de ser psicólogo/militante e com enorme disposição orientou mais essa caminhada. Carinho enorme!

À Soninha, essa pessoa que se mostra presente e parceira a cada chamado. Com sua disposição para acolher ao mundo, também me acolheu. Desde a graduação com nossos grupos no NPA, no aceite para as supervisões no PPCAAM até à leitura atenta e fundamental deste trabalho. Guerreira para todos os desafios e professora no estrito sentido da palavra. Obrigado pelo companheirismo, pela paciência e pelas vivências!

Às professoras Ana Lúcia Coelho Heckert e Neuza Guareschi, que aceitaram avaliar esse trabalho e tanto contribuíram com suas pistas desde a banca de qualificação. Agradeço a disponibilidade para compartilharem um tema tão desafiador.

Aos Inconvenientes: Mario, Marina, Fubá, Rhayane, Contão, Suzana, Moulin, Thaís, Pingo, Marina, Bob e Bianca que tornam o dia a dia muito mais divertido e com sua marca de inconveniência sempre permanecem aumentando o repertório de estratégias para habitarmos nesse mundo cada vez mais louco. Obrigado por sempre continuarem me chamando para as cervejas e almoços e permanecerem uns 3 metros além do limite das coisas!

Aos amigos-irmãos Léo Bruno, Cabeça, Bonelli, Léo Coutinho, Fausto e Fernando que junto com Solange, Patrícia, Cecília, Camila e Savana e mais os Inconvenientes

compõem a extensão da minha família. Obrigado pelos muitos anos de eterna presença!

Aos compadres Schubert, Ligia, Cássio e Dani pelo abraço forte e carinho de sempre, vocês são pessoas iluminadas que refletem sua luz no nosso caminho. Como é bom tê-los por perto!

Aos companheiros de PPCAAM/ES: Marcos, Gleidson, Duérgnes, Eduardo, Aguilar, Josélio, Rogério, Flávia, Gabriela, Geruza, Jonas, Karen e Raquel que dividiram ou dividem diariamente as belezas, os desafios, as tristezas, os cansaços, as piadas, as lágrimas e as conquistas. Cada um de vocês se faz aqui presente. Cada um de vocês me ajudou a escrever cada palavra deste trabalho. Obrigado pela tolerância, obrigado pelas trocas, obrigado pela parceria! Especialmente à Renata, companheira de coordenação no PPCAAM/ES, que apostou e contribuiu tanto para esse trabalho. Que segurou a barra para tantas ausências, que ouviu inúmeras elaborações de pensamentos e ideias, tantas reclamações e desabafos e que colaborou enormemente para essas linhas. Obrigado. Isso é parceria que não se encontra todo dia e se leva pra toda vida!

À Marta Falqueto, Verônica Bezerra, Pedro Bussinger e Roselito Ribeiro. Em nome de vocês agradeço a todos os componentes do CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (Léo) que me permitem aprender com suas histórias, com suas lutas. É uma honra compor uma entidade como esta com tanto peso e tanto respeito nesse Estado. Obrigado por me permitirem caminhar ao seu lado e por apostarem em mais esta forma de luta!

Às colegas do grupo de orientação do mestrado, especialmente à Fernanda Pinto, pela força e parceria! Obrigado por todas as contribuições, discussões e paciência!

Às companheiras e companheiros de PPCAAM de ontem e de hoje espalhados por este Brasil, que apostam num mundo melhor e se dispõem a construí-lo por meio dessa política. Agradecimentos mais que especiais à Isa, Filipe, Duérgnes, Fábio Borges, Heloiza, Rosane e Andréa Crispim, que muito contribuíram com este trabalho com suas indicações, discussões, ouvidos e ideias. Obrigado!

À Coordenação Nacional do PPCAAM e a todos que por ela passaram.

Ao PPGPSI-UFES que aposta em projetos como este e segue firme buscando mostrar que a Universidade não é só uma grade verde num canto da cidade.

E, por fim, aos atores do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes que assumem as rédeas dessa responsabilidade e empenham-se em contagiar os demais, afirmando possíveis onde todos pensam que já não há. Obrigado pelo cotidiano!

"Desistir... eu já pensei seriamente nisso, mas nunca me levei realmente a sério; é que tem mais chão nos meus olhos do que o cansaço nas minhas pernas, mais esperança nos meus passos, do que tristeza nos meus ombros, mais estrada no meu coração do que medo na minha cabeça."

- Cora Coralina

## RESUMO

Vida sem ensaios são todas as nossas vidas que entram diretamente em cena. Que não se beneficiam de tempo, arranjos ou organizações prévias para atuarem no palco mundo. Há mais de dez anos o Estado do Espírito Santo figura entre aqueles onde mais morrem crianças e adolescentes, vítimas de homicídio, no país, apresentando índices que apontam que o alvo desta violência letal é uma população muito específica, composta majoritariamente por jovens, negros e habitantes das periferias. Desde 2003, no Espírito Santo, é executado o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), mais um componente do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de Crianças e Adolescentes e que atua com os objetivos de disseminar a discussão sobre a violência letal e de proteger diretamente crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Este trabalho possui a pretensão de colocar em análise os modos de gestão da vida, que se afirmam nos encaminhamentos feitos ao PPCAAM/ES e com isto, apresentar um retrato da forma de funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos no Espírito Santo no ponto onde se cruzam atores do SGD, crianças/adolescentes/familiares e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Espírito Santo - PPCAAM/ES.

Nesse contexto, compreendo que ao encaminhar um caso a um serviço tão específico como o PPCAAM, ganham cena inúmeros processos instituídos que se fazem presentes em nossa dinâmica social, especialmente relacionada a execução de políticas públicas sociais direcionadas para crianças e adolescentes em um cenário de articulação entre serviços. Os “encaminhamentos” põem em análise práticas que falam de relações entre serviços que à primeira vista podem parecer apenas uma forma burocrática, onde se quer passar o “problema” adiante. Mas que se forem analisadas mais de perto e com atenção às minúsculas práticas, quase imperceptíveis de tão cotidianas, percebe-se o quanto são relações que atendem a determinadas formas de governo da vida e a estas se encaixam perfeitamente bem. Ao mesmo tempo, imbricadas nesse governo da vida cotidiano, afirmam-se lutas, estratégias de resistência, pequenas formas de ação e intervenções que apontam para a afirmação da vida.

Portanto, neste trabalho, muito longe de falar sobre aquilo que não funciona ou daquilo que falta nas relações entre os serviços, foi abordado aquilo que funciona a todo vapor e que acaba por operar formas de gestão da vida orientadas para fazer viver alguns e deixar morrer outros. Também se encontra aqui registros de algumas estratégias de resistência que afirmam possibilidades de se governar a vida de outros modos.

Palavras-chaves: **Criança e adolescente; Sistema de Garantia de Direitos; Biopolítica.**



## ABSTRACT

Life without essay is all our life where we go to directly on the scene. Where we don't have previous time to planning, to organizing for actuate on the world's theatre. For over ten years, the Espirito Santo state is the one of the biggest states with numbers of homicides of children and adolescents in Brazil. Indices indicate that the target of this lethal violence is a very specific population, composed mostly of young people, blacks and inhabitants of the big cities peripheries. Since 2003, in the Espirito Santo, is developed the Program to Protect Children and Adolescents Threatened of Death (PPCAAM), another component of Rights Guarantee System (SGD) of Children and adolescents, acting with the objective of disseminating the discussion on lethal violence and protect children and adolescents directly threatened with death.

This work has the intention to put in question the ways of life's government, who are affirmed when submitted to PPCAAM/ES and thus, present a picture of the way of functioning of the Guarantee System of Rights in the Espirito Santo state at the point where intersect SGD agents, child / adolescent / family and the Program to Protect Children and Adolescents Threatened of Death of Espirito Santo - PPCAAM / ES.

In this context, I understand that to submit one case to a specific service such as PPCAAM, numerous instituted processes that are present in our social dynamics go to scene, especially in relation to the implementation of social policies aimed at children and adolescents in a scenery of articulation between services. The act of "to submit" one case puts in the question practices that speaks of relationships between services which at first glance may seem just a bureaucratic form, where you want to pass the "problem" to other service. But if analyzed more closely and carefully, the tiny daily practices, almost imperceptibles, one realizes that are practices that serve to certain government forms of life are. At the same time, involved in this life's government, the fights are affirmed, strategies of resistance too, small forms of action and of interventions that link to the affirmation of life.

Therefore, in this work, far from talking about what does not work or what is lacking in the relationships between the services, was approached what works powerfully, and operates forms of life's management for the purpose of to do someone live and let die others. Also here the registry of some resistance strategies that shows some possibilities to govern life in different ways.

**Keywords: Children and adolescents, Children's rights, Human rights, Biopolitic.**

## **Índice de Figuras**

Figura 1 - Causas da mortalidade de adolescentes de acordo com o Índice de Homicídios na Adolescência - IHA 2007 .....	45
Figura 2 - Reprodução da Tabela com ordenamento das UF por Taxas de Homicídio (em 100 Mil) na População Total.....	45
Figura 3 - Reprodução da Tabela com ordenamento das UF por Taxas de Homicídio (em 100 Mil). 15 a 24 anos de idade. ....	46
Figura 4 – Mecanismo de ação do biopoder .....	75
Figura 5 - Relação de abandono presente no ordenamento jurídico mediador entre poder soberano e vida nua.....	85
Figura 6 - Gráfico de Inclusão x não inclusões PPCAAM/ES de 2009 a 2012.....	101
Figura 7 - Gráfico de Motivos de ameaças de morte PPCAAM/ES - 2009 a 2012..	104
Figura 8 - Gráfico de evolução dos encaminhamentos por Portas de entrada ao PPCAAM/ES de 2009 a 2012.....	124
Figura 9 - Modelo de ficha de pré-avaliação utilizada pelo PPCAAM/ES.....	153

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Evolução do Índice de Homicídios na Adolescência 2009 e 2010. ....	52
Tabela 2 - Evolução do IHA por municípios do ES com mais de 100 mil habitantes.	52
Tabela 3 - Investimentos concluídos, segundo setores, por número de projetos e total dos investimentos: 2008-2011 (Total dos investimentos são em milhões de reais) .....	110

## LISTA DE SIGLAS

CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos  
CBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência  
CDDH – Centro de Defesa dos Direitos Humanos  
CDJAC – Centro de Defesa Jean Alves da Cunha  
CEDECA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social  
DCA – Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
DHPP – Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa  
DNCr – Departamento Nacional da Criança  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ECRIAD – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FAO – Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor  
GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares  
IHA – Índice de Homicídios na Adolescência  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAF – Plano de Acompanhamento Familiar  
PIA – Plano Individual de Acompanhamento  
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos  
PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte  
PROVITA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas  
PRVL – Programa de Redução da Violência Letal  
SAM – Serviço Nacional de Assistência ao Menor  
SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
SEADH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos  
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SETADES – Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SNPDCA – Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b><i>“[...] mas tem novas chances”</i></b>	<b>13</b>
<b><i>“Todo presente é guarnecido do estado potencial de futuro”</i></b>	<b>16</b>
“[...] a burilção eterna”	16
Aquilo que se apresenta...	19
quinta-feira, 17h – toque, uma fala:	19
Uma forma de se fazer – invenção de método	22
<b><i>“[...] os cromossomiais encontros, os brotos, os processos caules, os processos sementes, os processos troncos, os processos flores, [...]”</i></b>	<b>32</b>
Brasil, século XX, atenção a crianças e adolescentes...	32
Sobre o PPCAAM	42
Da criação	42
Execução do PPCAAM no Espírito Santo	51
<b><i>“[...] as consequências cachos, as consequências leite, as consequências folhas, as consequências fruto, [...]”</i></b>	<b>59</b>
Interação Estado e Sociedade Civil	59
Estado de Governo	72
Vida nua, estrutura soberana e Estado de exceção	79
<b><i>“[...] É da vocação da vida a beleza e a nós cabe não diminuí-la, não roê-la com nossos minúsculos gestos ratos, nossos fatos apinhados de pequenezas, [...]”</i></b>	<b>87</b>
O Processo de avaliação para ingresso no PPCAAM	87
“[...] É da natureza da vida a grandeza.”	94
<b><i>“ [...] cabe a nós enchê-la, cheio que é o seu princípio. Todo vazio é grávido desse benevolente risco[...].”</i></b>	<b>118</b>
O constante-inconstante e aquilo que escapa	118
quinta-feira, 19h – O telefone tocou novamente.	118
sexta-feira – 07h – café da manhã.	125
sexta-feira, 09h – o novo início do dia seguinte.	126
sexta-feira, 10h20 – aperitivo para o almoço.	128
sexta-feira, 12h30 - sesta com o convênio.	133
sexta-feira – 13h – “[...] nossos minúsculos gestos ratos”	136
sexta-feira, 18h – “[...] nos livrem da ânsia voraz daquilo que ao nos aumentar nos amesquinha”	138
<b><i>“[...] É da substância do átomo ser partível produtivo ativo e gerador”</i></b>	<b>142</b>
Considerações finais	142
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>147</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>153</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>155</b>

## **“[...] mas tem novas chances”**

É a partir do arrepio do corpo e do frio na espinha causados pelas experiências com aqueles que vivem no limite que propus a construção deste estudo.

Criança e adolescente ameaçados de morte! Quem é esse sujeito? O que se passa no dia a dia onde algumas formas de vida são toleradas e outras devem ser extintas?

Esse foi o incômodo inicial: Como, apesar da instituição de um Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), composto por um largo conjunto de serviços e ações, nos deparamos com altos índices de homicídios contra crianças e adolescentes?

Da lágrima que cai, da angústia de se encontrar sem saber o que fazer, sem saber com quem poder contar ou para aonde ir, mesmo estando cercado de inúmeros serviços e ações que possuem foco nas crianças e adolescentes como a razão de sua existência, é que se impõe o questionamento para a existência deste trabalho.

Este trabalho possui a pretensão de colocar em análise os modos de gestão da vida, que se afirmam nos encaminhamentos feitos ao Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte do Espírito Santo – PPCAAM/ES e com isto, apresentar um retrato da forma de funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos no Espírito Santo no ponto onde se cruzam atores do SGD, crianças/adolescentes/familiares e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Espírito Santo - PPCAAM/ES.

Juntamente, compreendo que o modo de funcionamento destes serviços e órgãos de direito público e privado, está intimamente vinculado com as formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Obedecendo a suas nuances e peculiaridades, impondo desafios, adaptando-se e se recriando constantemente.

Este trabalho não é um ensaio, mas uma forma. Já é ação.

Um modo escolhido para buscar dar visibilidade a outras formas, aquelas que configuram o funcionamento do SGD. Para apontar modos de gestão da vida presentes no cotidiano e juntamente, tentar fotografar algumas lutas que se afirmam nas ações mais corriqueiras.

A apresentação deste trabalho foi pensada percorrendo um percurso onde são analisadas as relações presentes na trama existente, presentificada nesta ação carregada de complexidades que é o acionamento/encaminhamento ao PPCAAM/ES. Com isso, os capítulos dessa dissertação foram distribuídos contemplando os diversos recortes que acredito compõem a atenção a crianças e adolescentes e o ato de serviços acionarem o PPCAAM/ES. Seus títulos fazem referência ao texto Libação, de Elisa Lucinda, que nos apresenta uma ode à vida, passeando com a leveza da poesia sobre a complexidade que envolve sua composição.

No primeiro capítulo, apresento algumas de minhas implicações para a construção deste trabalho, em seguida, “Aquilo que se apresenta”, ou seja, uma amostra de como é acionado o PPCAAM/ES cotidianamente, assim como o que vem junto com estes acionamentos. Finalizando este capítulo, apresento a organização metodológica deste trabalho.

No segundo capítulo, faço uma contextualização da evolução das políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes no Brasil a partir do século XX e uma apresentação sobre o contexto de criação do PPCAAM, sua forma de funcionamento e sua execução no Espírito Santo.

Após, no terceiro capítulo, apresento um retrato e análises da forma de gestão e execução de políticas públicas sociais no cenário brasileiro. Juntamente, referencio as principais fontes teóricas deste estudo, conceitualizando o pensamento de Foucault e Agamben acerca da problemática do Governo, Biopolítica e Estado de Exceção.

O capítulo quatro retorna àquilo que se apresenta, referenciando tanto o processo de avaliação do PPCAAM/ES quanto a apresentação mais detalhada dos encaminhamentos ao programa e suas conexões com os conceitos utilizados.

No capítulo seguinte, encontra-se a pele deste trabalho, aquilo que identifico como fundamental e o mais áspero – que estica, recobre, protege, engrossa e afina: uma sequência de fatos vivenciados cotidianamente, sem intervalos entre si que percorrem pouco mais de vinte e quatro horas da rotina do PPCAAM/ES, conferindo um caráter de processualidade às vivências. Uma tentativa de imergir o leitor nos episódios rotineiros que se impõem e compõem o PPCAAM/ES exclusivamente no que tange ao ponto de cruzamento entre programa, serviços de atenção a crianças e adolescentes e crianças/adolescentes/familiares.

Por fim, as considerações finais. Aquele momento onde se faz necessário colocar um ponto final para o texto e que permite a produção das sobras, dos restos que quanto mais incômodos gerarem melhor, pois provocam movimento.

Todo o texto, desde a sua feitura à sua finalização, buscou ser (e foi!) carregado de tensões. Atravessado pelas forças que compõem a dinâmica da execução de políticas públicas sociais no contemporâneo, especialmente aquelas direcionadas para crianças e adolescentes e que instituem modos de gerir a vida dessa parcela da população.



## **“Todo presente é guarnecido do estado potencial de futuro”**

### **“[...] a burilação eterna”**

O elemento catalisador desse incômodo foi a atuação diária no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Espírito Santo. No final do ano de 2008, passei a integrar a equipe de profissionais do PPCAAM/ES, inicialmente como psicólogo. A partir do ano de 2010, assumi a função de Coordenador Adjunto na equipe que conta ainda com coordenação geral, psicólogos, assistentes sociais, advogado, educadores sociais e técnicos administrativos.

Porém, ainda antes de chegar ao PPCAAM, em minha trajetória profissional circulei por alguns espaços onde foi possível o contato com aquelas pessoas que vivem à margem do mercado, do trabalho, desqualificadas por esta ordem vigente e pelos padrões de normalidade. Habitei o espaço do hospital psiquiátrico, em seguida a conquista e as dificuldades de implementação de Residências Terapêuticas<sup>1</sup>; após iniciei meu contato com organizações do Terceiro Setor<sup>2</sup>, onde atuei tanto em projetos financiados pela iniciativa privada, quanto pelo governo. Destaco a experiência em projeto de educação com pessoas com deficiência e a atenção em saúde prisional, de onde saí para habitar o PPCAAM/ES. Assim, no trabalho com os “loucos”, com aqueles ditos “incapazes” e com aqueles que “não cabem nesta sociedade de um modo que ela o valorize e afirme suas potencialidades”, é que vem sendo forjado o profissional/psicólogo/militante/pessoa, e é desse ninho que emerge esse trabalho de pesquisa.

Todas as experiências sem dúvida foram bastante intensas, porém no trabalho desenvolvido no PPCAAM é que tive a oportunidade de exercitar o contato com diferentes agentes vinculados aos mais variados campos, desde a Segurança Pública e Justiça – pelas delegacias especializadas em crianças e adolescente, aos setores de investigação, unidades de internação socioeducativas; à saúde – com as

---

<sup>1</sup> De acordo com a portaria nº 106/2000, as Residências Terapêuticas são dispositivos de atenção em saúde mental substitutivos à internação psiquiátrica prolongada (BRASIL, 2000). Foram inauguradas no Espírito Santo em 2004 e tive a oportunidade de participar de todo o seu processo de implantação e início de funcionamento.

<sup>2</sup> Sobre essas organizações, adiante apresentarei maiores detalhes.

intermináveis demandas por tratamento para usuários de drogas, pronto-atendimentos, além de outras interlocuções com hospitais gerais; à Educação, na difícil tarefa de garantir acesso à escola de adolescentes sem histórico de frequentá-la ou com experiências “delicadas” de inserção; à Assistência Social – quando da necessidade de garantia de alguns benefícios compensatórios, mas necessários a certa altura, ou nas tentativas de acesso ao acolhimento institucional e suas complexidades, na atenção básica e média; à circulação pelos territórios do Poder Judiciário e do Ministério Público – quase extensões de nosso local de trabalho; aos Conselhos Tutelares – outro espaço quase diário do Programa, além de Secretarias Municipais, Estaduais, Federal e outros espaços da esfera executiva; e a tantos outros locais. Todas essas circulações às vezes num espaço de dois dias. Ou seja, vivenciando o cotidiano do PPCAAM é possível captar a característica da intensidade permanente. A demanda constante por urgência que também acaba nos envolvendo e acelerando nosso dia a dia de tal modo que facilmente recaímos em práticas repressoras, segregadoras, tutelares, asilares, punitivas, etc.

Portanto, é nesse conflito permanente entre a busca incessante pela afirmação de práticas emancipatórias, éticas e compromissadas com afirmação da vida e com a constatação de efetivar práticas contra as quais empreendi e empreendo batalhas é que se dispara esse trabalho em mim. A vivência diária do PPCAAM representa, em meu entendimento, as lutas presentes no contemporâneo. Embates que afirmam projeto político-econômico, desejos de vida e de morte, afirmação de vida e de morte, esperanças e frustrações. Cansaço e euforia! Disposição e discussão! Sonhos e a cara esfregada no muro chapiscado da realidade!

Por essas vivências, o mergulho neste trabalho de pesquisa apresenta-se como uma ousadia no sentido de ultrapassar um fazer cotidiano moldado por exigências organizacionais do dia a dia de atividades. Com a intenção de trocar com a escrita as ranhuras produzidas ao longo desses anos de atuação profissional e, ao mesmo tempo, de utilizar-me desse poderoso instrumento que é a produção acadêmica, para afirmar formas de ação profissional/psicólogo/militante.

[...] a escrita assume a forma de um movimento, de uma cartografia sempre inacabada porque a vida permanece pulsando. E a palavra é portadora de batalhas, incita a transformação de quem as escreve e de quem as lê, é um jogo de afirmação que aposta a todo tempo na ousadia de criar mundos. (BARROS; MACHADO; LAVRADOR, 2002, p.9)

Compreendo este trabalho como uma oportunidade de dar forma ao que há muito incomoda: a investigação de processos excludentes que desarranjam a vida e produzem morte.

## Aquilo que se apresenta...

Há invisíveis entre nós. Fazendo arte, pedindo esmola, babando no corredor de um manicômio qualquer, deitados numa cama contentando-se em mover os olhos, pulando calçadas em suas cadeiras de roda, depositados nos asilos das cidades. Há uma legião de existências invisíveis que, na penumbra da história narrada por heróis, não tiveram uma cena de participação pela qual pudessem ser lembradas. Fadadas ao esquecimento, ao abandono da memória, seguem invisíveis ou entregues a sua infelicidade e desventura.

Vidas que pisam com milhões de pés sobre esta terra, mas que permanecem na sombra dos acontecimentos históricos importantes. Até que algo jogue sobre elas um clarão que as faça renascer das cinzas, essas vidas desdentadas, infortunadas, desgraçadas e indiferentes povoarão as sombras da história. “Vidas infames” (Foucault, 1977) que o mundo comporta aos montes. Milhões de vidas que virarão pó. Ou que ao pó já retornaram. Vidas inválidas. Tornadas incapazes, menores, menos humanas. Quando humanas.

No auge da escuridão que as camufla nos acontecimentos que compõem a história oficial – transparente, linear e verdadeira –, se acendeu um foco de luz sobre algumas dessas vidas. E da invisibilidade surgiram olhares competentes para lhes julgarem, vigiarem ou lhes punirem. Ouvirem seus reclames ou seus batuques, seus delírios ou fome alarmante. Vidas que estariam fadadas ao esquecimento, como todas as outras invisíveis, mas que ressurgem num clarão e carimbam a história com ódio ou repulsa, piedade ou tutela. (PARTICHELLI, 2012, p. 16 e 17)

### quinta-feira, 17h – toque, uma fala:

- Alô? É do PPCAAM?
- Sim, o que deseja?
- Aqui quem fala é a assistente social da prefeitura e estamos precisando que vocês venham aqui com urgência, pois tem um menino que tá ameaçado e precisa sair da cidade agora.
- Senhora, me explica melhor a situação.
- É porque ele tá ameaçado e o pessoal lá do bairro dele mandou o recado que se ele não pagar a dívida das drogas vão ‘passar’ ele.
- Calma, vamos entender um pouco melhor, onde vocês estão? Onde ele está agora?

- Não, é porque a mãe dele tá aqui e tá dizendo que já não aguenta mais esse menino em casa. Ele fica a maior parte do tempo na rua e só aparece pra trazer problema.

- Mas..., e onde o menino está agora?

- Tá vindo aqui pro Conselho, o Comissário tá trazendo ele.

- E ele diz o quê disso tudo?

- Ah! Isso eu não sei. Eu já atendo esse menino desde que ele tinha 10 anos e ele não tem jeito mais não. A mãe dele, coitada, já tentou de tudo e você sabe como funcionam as coisas aqui, né?! A gente até tem um abrigo, mas é só pra crianças, não dá pra misturar esse tipo de menino lá, né?!

A conversa evoluiu pouco para além disso e chegamos ao cerne da ligação: ela afirmava que até poderia tentar encaminhar o menino para o espaço de acolhimento do município, mas o local já se encontrava cheio e reafirmou que estava naquele momento no Conselho Tutelar com um adolescente ameaçado de morte. Ligou para o contato que possuía na tentativa de, naquele minuto, estabelecer uma rede de parceria entre municípios, como forma de garantir o acolhimento do menino.

Praticamente, todos os dias o telefone dos muitos serviços de atenção a crianças e adolescentes da Grande Vitória tocam com essa demanda ou outras muito parecidas. Em muitos casos, a demanda pelo acolhimento institucional, ou pela retirada do município vem acompanhada pela “necessidade de internação”, desse/a adolescente em função de seu uso de drogas.

Os casos repetem-se diariamente, parece a mesma história: uma criança/adolescente ameaçado, sentado no banco de um Conselho Tutelar ou Juizado, às 17h ou 18h, e o destino de sua vida pesando sobre as mãos daquela/e conselheira/o, técnica/o judiciária/o ou profissional da área da Assistência Social.

Apresentando um pouco mais esse caso diário, mesmo sem ver esse adolescente que estava junto da Assistente Social – ela informou apenas que ele tinha 16 anos – é possível construir uma imagem sua: aquele rosto de criança um pouco manchado, quer pelas marcas de sol quer pelas marcas da vida, talvez alguma pequena cicatriz

circunda aquela face – uma queda de algum muro, ou bicicleta; a boca fechada, quase que trancada, numa tentativa de não oferecer mais argumentos para a população e serviços para não finalizarem ali mesmo, naquele banco, sua sentença condenatória, e também para impedir a entrada de mais um encaminhamento goela à baixo. Sua pele não apresenta mais uma cor específica, diria que se tornara quase uma sombra daquilo a que muitos chamam de moreno, mas para fins estatísticos assume sua característica mais real: é preto! Com todo o peso dessa palavra, da etnia e de sua história.

Mas presos são quase todos pretos  
Ou quase pretos  
Ou quase brancos quase pretos de tão pobres  
E pobres são como podres  
E todos sabem como se tratam os pretos  
(Caetano Veloso; Gilberto Gil, 1995)

Conforme levantamento realizado no banco de dados do PPCAAM/ES, dos casos encaminhados ao programa entre 2009 e 2012, foi possível coletar a informação sobre autodenominação de raça/cor de 317 crianças/adolescentes<sup>3</sup>, destes 272 se declararam pardos ou negros, contra 35 brancos e outros pouquíssimos como amarelos ou indígenas. Ou seja, 86% das crianças/adolescentes entrevistados pelos profissionais do programa no período de coleta se autodenominaram pardos ou negros.

De volta ao nosso caso, o olhar do menino apresenta-se como o mais paradoxal, um olhar que ao mesmo tempo, é frio, desconfiado, mostra-se forte, afirmativo e ofuscantemente brilhoso. Seu corpo, ao mesmo tempo em que manifesta movimentos de desejo, aguarda instruções do Conselho, da Justiça, dos Especialistas, teme que, seja lá o que lhe façam, não o façam como se ele fosse apenas mais um, como se tudo aquilo fosse comum.

O lugar-comum toma conta da vida e a preenche, ofuscando outras possibilidades de vida que ali podem habitar. Uma sentença condenatória que a estilhaça e a partir de então o que se dispara passa a afirmar o lugar construído para aquela vida, não se atenta para outros disparos presentes. E esse lugar construído é muito restrito,

---

<sup>3</sup> O total de encaminhamentos registrou um número de 546 solicitações de avaliação, entretanto, destas, nem todas se converteram em encontros presenciais, onde pudessem ter sido coletadas as informações sobre raça/cor.

não comporta todas as intensidades da vida. O que fica então? Fragmentos. Caquinhos de vidas espalhados pelos serviços, pela suposta rede.

São exatamente com esses caquinhos que muitos componentes do SGD têm de lidar cotidianamente e com o PPCAAM não é diferente.

Do sujeito ameaçado de morte, podemos dizer que se trata de um indivíduo que já perdeu todos os seus direitos, humanos e sociais. Sua história de vida o coloca em um ciclo de violações contínuas, no qual perder o direito à própria vida, supostamente o seu bem maior, é perder apenas mais um direito, em um processo de banalização da violência – e de sua própria existência – ao qual está submetido (BRASIL, 2010, p.53).

O que fazer com estes caquinhos? Inicialmente podemos pensar em qual seria a cola para esses fragmentos, contudo, necessária se faz a compreensão de que cada fragmento deste carrega consigo uma potência de vida (PELBART, 2003). Coimbra, Lobo e Nascimento (2008) afirmam que novas formas de se fazer política emergiram nos anos 1970, em pleno período ditatorial brasileiro a partir dos “estilhaços” que sobraram das derrotas impostas pelo próprio golpe militar, em 1964 e pelo AI-5, em 1968. “Seus ‘sobreviventes’, ao resgatar criticamente as várias experiências de oposição nos anos de 1960 e 1970, fizeram emergir nos bairros e, logo a seguir, nas fábricas ‘novas políticas’ que substituíram as tradicionalmente utilizadas” (p.95). De cada fragmento podem se desdobrar infinitas possibilidades de existência. Inúmeros caminhos podem surgir, bastando para isso que quem se aproximar destes pedaços esteja permeável para a passagem deste fluxo de vida potencial em cada fragmento.

### **Uma forma de se fazer – invenção de método**

Qual método seria capaz de dar conta da vida senão a própria vida?

Vida que se apresenta em suas intensidades, em suas atualizações, contradições, fragilidades e densidades. Nos contornos de suas infinitas formas, nos intensos sabores e dissabores de seus cheiros, gostos, sensações e sentidos.

A vida se espreme e se faz presente em suas histórias e suas várias interpretações – tantas quanto forem seus interlocutores. Entre soluços e suspiros – sejam eles de risos, lágrimas, de açúcar ou de ar! Nas mãos calejadas das ruas, nas frias salas que calejam de outras formas as mãos de poucos, encontramos-la. Nos pés descalços tocando o asfalto quente, na cara suja refletida nas vitrines dos carros – ou dos shoppings (tanto faz, a mercadoria é a mesma)! No pedido de ajuda de mães aflitas e desesperadas, como se estivessem alheias aos dados do mundo, ou talvez por terem a noção exata do tamanho da encrenca de seus meninos.

Um método capaz de capturar o produto do dedo no gatilho, apenas pode ser materializado se estiver presente, exatamente, no ponto de tangência entre o dedo e o gatilho. Talvez seja aí onde estejamos atualmente, com nossas pilhas de livros, projetos, políticas, análises e histórias. Repletos de incertezas e ora fazendo volume para o dedo, tornando o gatilho mais próximo e ora concretizando ações que dificultam o acesso desse dedo ao gatilho.

Analisar os modos de gestão da vida que se afirmam nos encaminhamentos feitos ao Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte do Espírito Santo – PPCAAM/ES se constitui como principal objetivo deste trabalho. Não perdendo a oportunidade e a pertinência de abordar outros dois objetivos que considero fundamentais para a operacionalização do primeiro que são: investigar as formas de relação entre Estado e Sociedade civil e seus impactos nas políticas públicas sociais; e, registrar formas de atuação do PPCAAM/ES e sua execução no Estado do Espírito Santo.

Os incômodos iniciais que dispararam a feitura deste trabalho, com o passar do tempo foram sendo incrementados com novas e antigas vivências que se impuseram com significativa intensidade. O que antes se apresentava como um grande incômodo quanto à existência, cada vez em maior quantidade, de uma nova “instituição criança/adolescente ameaçado de morte” – incorpora um complemento importante: a ação do Estado, manifestada pela execução direta das políticas públicas direcionadas à população infanto-juvenil e mais especificamente, como tais ações se agenciam nos serviços e enunciam modos de se governar essa população que vivencia o lugar de exclusão frente ao que frequentemente é valorizado na sociedade contemporânea.



Este agenciamento ocorre de diversas formas, no caso deste trabalho ele será abordado a partir da criação e do modo de funcionamento Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, planejado em âmbito nacional e executado no Estado do Espírito Santo sob um determinado modelo de execução via convênio dos Governos do Estado e Federal com uma organização da sociedade civil. Assim, busca-se a compreensão da adoção de um modelo de relação entre Estado e sociedade que direciona a execução deste Programa enquanto política pública na área de direitos humanos. Em outras palavras, verifica-se, a partir da existência e do modo de funcionamento atual do PPCAAM/ES, como o Estado exercita a prática do compartilhamento da responsabilidade da execução da política com organizações da sociedade civil, sendo que muitas destas organizações, historicamente se constituíram e se apresentaram como formuladoras de críticas e fiscalizadoras ferrenhas da ação estatal.

No desenvolvimento de qualquer trabalho, impõe-se um conjunto de desafios que ora motiva as pessoas diretamente envolvidas e ora as paralisa, gerando incômodos e o sentimento de impotência diante das questões colocadas. Assim, compreender minimamente algumas relações entre Estado e sociedade transformou-se em um primeiro grande desafio para a continuidade deste trabalho de pesquisa.

Primeiramente porque se trata de compreender como vem se operando algumas formas de se executar políticas públicas no Brasil, sobretudo as políticas sociais, destaco que as próprias definições sobre Estado e sociedade não se apresentarão aqui como formas essencializadas que remetam a determinados modelos de Estado e de Sociedade ideais. Até porque, no curso da história é possível o entendimento do quanto são mutantes tais definições; Secundariamente, também significa compreender, em linhas gerais, o campo de batalhas cotidianas que escolhi por profissão. Este foco surgiu muito além da mera curiosidade, mas como uma oportunidade de produzir sentido durante a atuação profissional no dia a dia enquanto trabalhador que executa uma política pública pensada nacionalmente e para um público muito específico e, ao mesmo tempo compõe uma organização social de direitos humanos que busca militar ativamente contra as situações de violações de direito observadas no Espírito Santo.

Um Programa que não só constitui uma política de direitos humanos, mas que solicita especificidades de atuação com o desenvolvimento de ferramentas muito próprias para que atinja seus objetivos. Um Programa cuja existência já põe em análise formas de funcionamento sociais que concebem a existência de uma categoria de sujeitos “ameaçados de morte”.

Por isso, o registro do funcionamento cotidiano deste programa nesta dissertação também se apresenta como uma oportunidade de registrar práticas muito particulares, gestadas pelo corpo de profissionais que atuam diretamente no PPCAAM do Espírito Santo e que habitam algumas das tensões elencadas acima.

Por outro lado, e como elemento central deste trabalho, também a partir da existência do PPCAAM, identifica-se um determinado modo de funcionamento social quando se lança foco nos encaminhamentos feitos ao Programa, ou seja, como modos de gerir a vida de uma parcela da população são enunciados com as práticas reproduzidas por atores do Sistema de Garantia de Direitos do Espírito Santo quando efetivam o encaminhamento de crianças e adolescentes ao programa de proteção?

Neste contexto, a intenção foi de lançar foco no que é denominado processo de avaliação de novos casos para acompanhamento pelo PPCAAM/ES. Processo este que engloba: a interlocução direta com as portas de entrada do Programa (Ministério Público, Conselhos Tutelares ou Poder Judiciário) e com outros agentes que atuam diretamente na garantia dos direitos de crianças e adolescentes; análise do formulário de pré-avaliação – instrumento utilizado pelo Programa para recebimento de informações dos casos; a realização da entrevista de avaliação – momento no qual os profissionais do Programa realizam o primeiro e determinante contato com a pessoa cuja ameaça foi identificada; e, por fim, a construção e o repasse do relatório de avaliação – instrumento oficial que comunica o resultado do processo à Porta de Entrada, e compartilha direcionamentos e ações pertinentes ao caso.

A escolha por este momento se deu pela minha compreensão de que este é o ponto da atuação do programa onde se exercita a maior variedade de ações técnicas-políticas e onde a sensibilidade do profissional envolvido na atividade é mais solicitada.

Diretamente implicada com o cotidiano dessa atividade, minha atuação profissional como coordenador adjunto do PPCAAM/ES me possibilita quase que diariamente a interlocução direta com diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes de todo o território do Espírito Santo que acionam o programa para solicitar seu atendimento às crianças e adolescentes e seus familiares. Por isso, são inúmeras as abordagens pessoais, telefonemas, faxes e e-mails recebidos de diferentes pessoas, órgãos e serviços relatando situações vivenciadas por esse público que remontam a violações de direitos de diversas ordens; relatos de atentados contra vidas; e, ameaças de morte. Situações curiosas, revoltantes, constantes, desgastantes e outros tantos adjetivos, mas que carregam consigo elementos que impiedosamente desafiam os modos de funcionamento do SGD, solicitando descartes, afirmações e reinvenções dos mesmos.

Nem todos os contatos se convertem em solicitações de atendimento, nem todas as solicitações se convertem em atendimentos presenciais e nem todos os casos atendidos presencialmente são inseridos para acompanhamento com o programa. Aliás, em termos numéricos estes representam um volume relativamente baixo, caracterizando aproximadamente 16% de pessoas encaminhadas que ingressam no acompanhamento do PPCAAM/ES, sendo muitos os motivos que geram o não ingresso.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) utiliza algumas categorizações para estes motivos sendo eles: não voluntariedade da pessoa ameaçada; óbito antes da inserção; ameaça de morte não caracterizada; evasão antes da avaliação; não retorno do órgão encaminhador; encaminhamento familiar; encaminhamento para outros órgãos componentes da rede de serviços; adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em regime de internação ou semiliberdade.

Ao se analisar somente estas categorizações tomando como referência a prática cotidiana do Programa é possível a afirmação de que as categorias apresentadas já não dão conta da complexidade de motivos que experimentamos para o não ingresso no Programa. No entanto, meu objetivo neste trabalho não caminha tanto por este campo embora ele seja importante de ser desenvolvido, mas caminha muito mais pelas ações que se afirmam para vida das crianças, adolescentes e seus

familiares no ponto exato onde se cruzam os serviços do SGD que atendem, acompanham ou identificam situações de ameaça e a forma de atuação do PPCAAM/ES.

Destaco este ponto, pois é o momento onde nós, do PPCAAM/ES, temos acesso e visibilidade das práticas desenvolvidas e da forma de funcionamento dos serviços; do que isto representa e imprime na população demandante dos mesmos; da forma de funcionamento do público atendido; e, de nossa própria forma de agir enquanto programa e política pública de proteção à vida de crianças e adolescentes. Trata-se do primeiro momento de contato com o externo, onde construímos parâmetros de atuação e firmamos interlocuções. Por isso, propus-me a uma análise deste ponto. Ao longo deste texto inúmeras referências serão feitas ao PPCAAM e especificamente ao PPCAAM/ES. Tais referências foram a forma encontrada de destacar o lugar de onde se fala neste trabalho, apenas uma referência para a confecção do mesmo. Há a compreensão permanente de que o PPCAAM apresenta-se como mais um serviço e que ocupa um lugar lado a lado dos demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Identifico que os encaminhamentos constituídos nesse ponto de cruzamento são *analísadores* (LOURAU, 2004a) das instituições que atravessam e produzem os modos de gerir a vida de uma parcela da população que se vê cada vez mais solitária e isolada em sua luta pela existência em meio às políticas públicas.

Para definição de analisadores, recorro aos referenciais teóricos da Análise Institucional. René Lourau (2004a) propõe a definição de cada um dos termos, para uma apresentação do que seria análise institucional, Desse modo, um método analítico seria um processo de decomposição de uma realidade complexa em elementos simples, analisando cada elemento e somando, recompondo essas análises (BAREL, 1973, citado por LOURAU, 2004a). Já o termo *Instituição*, no contexto da Análise Institucional, apresenta-se pela articulação entre o conjunto de práticas sociais historicamente produzidas por indivíduos, grupos, coletividades e as normas sociais já existentes (LOURAU, 2004a). Em outros termos, podemos falar da *instituição* como um sistema de regras que orientam a vida e o funcionamento de indivíduos, grupos sociais e de formas sociais organizadas. Essa definição aproxima o conceito de instituição ao termo ao qual comumente é associado referindo-se aos

estabelecimentos, espaço físico onde se exerce alguma atividade (escola, empresa, etc.). Contudo, no contexto da Análise Institucional, falar desses estabelecimentos implica falar de um conjunto de regras estabelecido, ou daquilo que se encontra *instituído*. Ao longo deste trabalho, buscarei a diferenciação das nomenclaturas exatamente para abarcar o conceito aqui apresentado. Para a existência de uma *instituição*, faz-se necessário relevar a presença de componentes *instituintes*, que dizem respeito ao papel ativo dos indivíduos na criação das instituições. Uma atividade que na mesma medida constrói e põe em análise uma instituição. Portanto, no cenário da Análise Institucional, o conceito de instituição não se apresenta descolado de movimentos instituídos e instituintes. Instituição é a tensão permanente entre instituído e instituinte.

A partir dessas definições, Lourau (2004a) nos diz que “As instituições não são somente objetos ou as regras visíveis na superfície das relações sociais. Têm uma face escondida. Esta face, que a análise institucional se propõe a descobrir, revela-se no *não-dito* [...]” (p.68). Neste ponto pode-se apresentar o *analisador*, que ainda segundo o autor seriam “[...] manifestações de não-conformidade do instituído, reveladoras da natureza do instituído [...]” (p.69). Portanto, os *analísadores* são “acontecimentos ou fenômenos reveladores e ao mesmo tempo catalisadores” (LOURAU, 2004c, p.132). Contudo o autor nos atenta que em sua função reveladora, os analisadores possuem a tarefa de dissolver o saber instituído e em sua função catalisadora, eles assumem o papel de modificar as relações de força constitutivas das formas da representação. E nos alerta para os riscos de se objetivar os analisadores e fazer deles o centro da análise institucional, sobrepondo o seu caráter político, presente na função catalisadora (LOURAU, 2004c).

Outro referencial adotado perpassa a questão do poder e suas formas de manifestação. Assim, o encontro com Michel Foucault foi inevitável, uma vez que seus estudos sobre uma analítica do poder são fundamentais para pensarmos a questão das diferentes formas do governo e como ele propõe a governamentalidade. Em complemento aos estudos de Foucault, deparamo-nos com Giorgio Agamben, este filósofo e jurista italiano que apresenta uma importante releitura do conceito de biopolítica apresentado e desenvolvido por Foucault. Agamben nos apresentará seu conceito de vida nua e o Estado de Exceção, sendo cruciais para o desenvolvimento

deste trabalho, já que ambos aprofundam-se na questão do poder e suas formas de exercício nas sociedades atuais.

Como campo do processo de análise, utilizei-me das experiências obtidas na vivência constante daquele ponto de entrecruzamento de PPCAAM, órgãos e serviços e crianças/adolescentes/familiares, registradas nos diários de pesquisa que foram confeccionados ao longo das mesmas.

Diários às vezes formatados com data, hora, descrição da situação, personagens envolvidos, etc. Noutras, construídos de forma intensa, quase num único fôlego. Onde a vivência foi despejada no papel do modo mais intenso e sem forma possível, quase como um grito impresso naquilo que Lourau (1993; 2004b) designa de “extratexto”. O autor afirma que “[...] a escritura diarística como ‘canteiro’ da pesquisa reintroduz a dimensão escondida desta última: a temporalidade [...]” (LOURAU, 2004b, p.203).

De fato pensar no diário de pesquisa como um canteiro nos permite uma dimensão de temporalidade de nossa trajetória, traz conteúdo para nossa escrita final, atenta ao escritor e ao leitor a uma dimensão de processo e não apenas remetendo ao produto final da escrita. Assim, o recurso do diário de pesquisa configura uma intenção de “violação da neutralidade” (Lourau, 1993, p. 71), especialmente no resgate dos episódios mais intensos.

Como mais um recurso de apoio, utilizei-me do banco de dados das solicitações de atendimento do próprio PPCAAM/ES, por tratar-se de uma ferramenta desenvolvida e aprimorada pela própria equipe do Espírito Santo desde 2009. Outra fundamental fonte de informações foi o acesso aos arquivos com todos os registros dos casos encaminhados ao PPCAAM/ES, especialmente, aqueles compreendidos entre os anos de 2009 e 2012, de modo que os pudesse conectar com as informações disponíveis no banco de dados.

A proposta foi de realizar a apresentação de histórias vivenciadas por mim e por outros profissionais do Programa em processos de avaliação de casos encaminhados por atores do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes do Espírito Santo. Não necessariamente relatos fiéis dos encontros, mas substratos, restos de momentos onde ganharam visibilidade determinadas

formas de atuação que evidenciam modos de gerir a vida da população usuária destes serviços.

Como estratégia de corporeidade neste trabalho e numa tentativa de compartilhamento do caráter processual da vivência cotidiana no PPCAAM, optei pela narrativa de algumas histórias vivenciadas ao longo de aproximadas 24h do meu trabalho. Histórias que contem tanto elementos concretos e fiéis à realidade quanto compostas por fragmentos, trechos de outras histórias, criando um novo cenário, novos personagens e novas interpretações, mas sem prejudicar o componente vívido presente em todas elas.

A narrativa, que durante tanto tempo floresceu num meio de artesanato – no campo, no mar e na cidade –, é ela própria, num certo sentido, uma forma artesanal de comunicação. Ela não está interessada em transmitir o ‘puro em si’ da coisa narrada como uma informação ou um relatório. Ela mergulha a coisa na vida do narrador para em seguida retirá-la dele. Assim se imprime na narrativa a marca do narrador, como a mão do oleiro na argila do vaso (BENJAMIN, 1994, p. 205).

Registra-se que em função do caráter sigiloso das informações do Programa, as fontes, nomes e informações sobre casos que poderiam comprometer o acompanhamento realizado pelos profissionais ou remeter a uma identificação dos mesmos, foram alterados ou nem se configuram como relevantes, pois não pretendo aqui apresentar qualquer noção de verdade ou de certeza, quero enfatizar a experiência, a possibilidade de posteridade dos restos, daquilo que escapou ou vazou dos encontros e contatos.

Sem qualquer falsa pretensão de neutralidade, a apresentação dessas histórias dar-se-á pelas ações de mais um componente do mesmo elenco, que atua na ponta e que recebe os, comumente, denominados ‘casos’, mas que são vidas em pleno exercício de sua potência da vida (PELBART, 2003).

Nesse contexto, compreendo que ao encaminhar um caso a um serviço tão específico como o PPCAAM, ganham cena inúmeros processos instituídos que se fazem presentes em nossa dinâmica social, especialmente relacionada a execução de políticas públicas sociais direcionadas para crianças e adolescentes em um cenário de articulação entre serviços. Os “encaminhamentos” põem em análise práticas que falam de relações entre serviços que à primeira vista podem parecer apenas uma forma burocrática, onde se quer passar o “problema” adiante. Mas que

se forem analisadas num determinado contexto histórico, vinculadas a relações de poder e dominação que se efetivam por estratégias político-econômicas quase imperceptíveis de tão cotidianas, percebe-se o quanto são relações que atendem a determinadas formas de governo da vida e a estas se encaixam perfeitamente bem.

Portanto, neste trabalho, muito longe de falar sobre aquilo que não funciona ou daquilo que falta nas relações entre os serviços, pretendo abordar aquilo que funciona a todo vapor e que acaba por operar formas de gestão da vida orientadas para fazer viver alguns e deixar morrer outros, apontando para outros focos que não a afirmação da vida em sua diversidade e plenitude, e a uma perspectiva ética perante a mesma. Com isso a configuração de um conjunto de serviços que se comunica e/ou se conecta apenas no nível das obrigações é muito pertinente, assim como modos privatistas de lidar com as demandas dos usuários das políticas públicas, sobretudo as sociais. Há produção de angústias em si mesmos e nos outros serviços. Quando se opera na esfera do privado, fica muito mais fácil transferir esse “problema” do “meu serviço”, do que acolhê-lo com todas as suas intensidades e investir na busca pela invenção de estratégias coletivas de ação. Fragiliza-se, com isso, a noção de coletivo.

Pretendo também com este trabalho, passear por aquelas pequenas ações que afirmam lutas contra esse modo instituído. Que caracterizam como estratégias de resistência silenciosas e cotidianas que, por vezes, nem os próprios autores as captam integralmente, mas que são fundamentais para a afirmação de outras formas de relação entre serviços.



**“[...] os cromossomiais encontros, os brotos, os processos caules, os processos sementes, os processos troncos, os processos flores, [...]”**

### **Brasil, século XX, atenção a crianças e adolescentes...**

Como estratégia de enfrentamento à letalidade de crianças e adolescentes no Brasil, foi criado, em 2003, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. Uma ação governamental, executada pelas parcerias da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, com Estados e sociedade civil, em doze unidades da federação que apresentam altos índices de letalidade desse público. Mais adiante falarei detalhadamente sobre o PPCAAM e suas formas de trabalho.

Atualmente tem-se a veiculação, especialmente pela mídia, de que a violência pode atingir a tudo e a todos. São informações que se direcionam a propagação do alarde, do perigo iminente, que buscam sensibilizar a população para justificar a adoção de procedimentos e medidas excepcionais. Contudo, estudos recentes indicam que a violência letal tem um público bem específico: principalmente pessoas do sexo masculino, negros e jovens de 15 a 24 anos e moradores de periferias das grandes cidades (SOUZA; LIMA, 2007; WAISELFISZ, 2011). Essas informações são comprovadas diariamente, conforme atendimentos realizados pelos profissionais do Programa.

Na prática diária deste trabalho no Espírito Santo, somos constantemente acionados e temos o desafio de acionar serviços para, conjuntamente, permitir a execução dessa política pública. Desse modo, a efetivação das ações do PPCAAM apenas faz sentido se inseridas no contexto do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), conforme estabelecido por meio da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes – CONANDA – que institui o Sistema de Garantia de Direitos, composto por órgãos e instituições de todo o país, responsáveis pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A organização desse Sistema foi pensada a partir do cenário de implementação das políticas direcionadas a crianças e adolescentes, especialmente no contexto da Lei Federal nº 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

O processo de conquista desta importante lei remete à força dos movimentos sociais populares no Brasil, sobretudo a partir da década de 1970. Mas também solicita uma contextualização do cenário pela garantia de direitos no Brasil e as conquistas ensejadas neste campo.

Especialmente no campo das políticas direcionadas à infância e juventude, o Estado brasileiro vem passando por significativas transformações ao longo do século XX e XXI. A configuração do “Código de Menores”, legislação aprovada em 1927 destinada à infância onde se presentificava tanto a visão higienista quanto a visão jurídica e representava o contexto de orientação da política direcionada à infância na República Velha. A omissão, repressão e paternalismo configuravam-se como características marcantes neste período histórico (FALEIROS, 2009; TÔRRES, 1996).

Avançando numa tradição de completa omissão como responsável direto para lidar com as questões sociais que se impunham, com a constituição do Estado Novo, o Brasil passou por um enorme processo de industrialização, consolidando seu modo econômico predominante baseado no sistema de trocas e acumulação de riquezas capitalista. Este período representou também uma nova forma de se lidar com as demandas sociais que se apresentavam. O Estado se aproximou então das organizações sindicais, buscando mantê-las sob sua dominação. A criação da previdência social contributiva configurou um passo no sentido de oferecer assistência à população, porém essa ainda era restritiva, ou seja, apenas aqueles que contribuíam com a previdência tinham direito a alguma forma de assistência (BAPTISTA, 2012). Em relação à atenção à infância, ainda bastante impregnados com as bases presentes no Código de Menores, a Constituição Federal de 1934 apresenta em seu artigo 138, bases de afirmação das esferas da justiça e da assistência.

Art 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (BRASIL, 1934)

Anos após, já na década de 1940, foram criados dois significativos órgãos para a atenção à infância e à Assistência Social no Brasil, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fruto de iniciativas privadas, foi originalmente implementada para atender às famílias daqueles que serviam na 2ª Guerra Mundial, e entregue à presidência da então Primeira Dama, Sra. Darcy Vargas (FALEIROS, 2009), inaugurando uma espécie de tradição na política de Assistência Social ainda presente até os dias atuais, onde a responsabilidade pela condução desta pasta torna-se da primeira-dama do Município ou Estado. Com isso, se afirmava desde muito tempo, o funcionamento de instituições de caridade e filantrópicas, que dispensavam atenção a uma parcela da população que não tinham condições de acesso aos poucos equipamentos públicos. Essas instituições mantinham um modo de trabalho calcado na caridade e assistencialismo.

Também na década de 1940, foi criado o SAM – Serviço Nacional de Assistência ao Menor, inicialmente planejado para orientar a política pública para a infância, logo foi reorganizado e vinculado ao Ministério da Justiça,

[...] teve como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-pedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a política particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono (FALEIROS, 2009, p.54).

Internacionalmente, neste período, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e um ano depois a UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, e em 1948 foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que até os

dias atuais se apresenta como principal normativa sobre os direitos essenciais do ser humano.

Durante os dois períodos sob o comando de Getúlio Vargas na presidência (entre 1930-1945 e 1950-1954), foi consolidada a política do menor, que conciliava assistência, repressão e defesa da raça, fundando-se em moldes bem delineados, que lhe proporcionou longa duração e profunda influência sobre as trajetórias das crianças e adolescentes pobres no Brasil (FALEIROS, 2009).

Na década de 1960, via-se crescente o fortalecimento de sindicatos e movimentos de classe no Brasil, tendo sido sumariamente reprimidos com o golpe militar de 1964. Na atenção a crianças e adolescentes, o Departamento Nacional da Criança, juntamente com a UNICEF e a FAO (Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), propuseram a criação de Centros de Recreação que deveriam contar com a participação da comunidade e estariam vinculados a um processo político e técnico chamado de método de Desenvolvimento e Organização de Comunidade, que apresentava idéias de planejamento participativo, pela estimulação da criação de conselhos de obras sociais e de centros rurais. Juntamente, vários setores da Igreja Católica iniciaram mobilização para o trabalho comunitário e apresentava-se crescente também o movimento estudantil (VIEIRA, 1988; FALEIROS, 2009).

À medida que o golpe de 1964 representou a supressão de direitos civis e políticos, este ato também aguçou os movimentos sociais a se reorganizarem e conceberem novas formas de existência (COIMBRA; LOBO; NASCIMENTO, 2008). Ainda em 1964, num contexto de grandes irregularidades, como desvio de verbas públicas, adulteração dos números de crianças atendidas gerando maiores repasses financeiros do Estado aos educandários, duras críticas passaram a ser direcionadas, por parte de alguns juízes, ao SAM, acusando-os de fábrica de delinquentes, escola do crime, etc. (FALEIROS, 2009). O modelo dos SAMs foi substituído pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), também vinculada ao Ministério da Justiça. Importante salientar que as críticas ao SAM propunham consigo uma alteração das estratégias repressivas para ações integrativas, contudo, uma vez inserida no contexto da ditadura militar a implementação da FUNABEM configurou-se pela reversão das propostas das críticas e pela adoção de estratégias divergentes dos ideais integrativos apresentados. Assim, nos Estados, foram sendo

criadas as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEM), orientadas pelo repasse de recursos *per capita*, em parcerias público/privadas e, embora opositor em sua idealização, acabou seguindo a mesma linha metodológica dos SAMs. Faleiros (2009) refere que em um dos documentos da FUNABEM, datado de 1979, consta que “o sistema de convênios de assistência técnica e financeira é considerado o principal instrumento de ação, através do qual a FUNABEM realiza a implantação da política Nacional do Bem Estar do Menor” (FUNABEM, 1976, p. 281 *apud* FALEIROS, 2009, p.67).

As FUNABEM/FEBEM passaram a operar como importantes equipamentos para o controle dos processos sociais, seguindo a doutrina da segurança nacional e atendiam os “menores” considerados perigosos ou abandonados, já configurando uma continuidade do direcionamento desses serviços (assistenciais, repressores) à determinada parcela da população, a saber, pobres e negros, sobretudo.

O processo do êxodo rural contribuiu para um excedente populacional nas grandes cidades e centros urbanos, constituindo um inchaço nos serviços públicos e apresentando um novo público das políticas. E, àquela altura, o modelo econômico proposto pelo regime militar já apresentava grandes sinais de falência. Em 1979, registra-se dois grandes marcos, primeiro a Lei da Anistia<sup>4</sup>, permitindo o retorno ao país de parte dos exilados políticos. E, naquele mesmo ano, a implementação do novo Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979), que representou poucas mudanças em relação ao anterior, mantendo-se o caráter assistencial e jurídico. Os juízes detinham o poder para decidirem o melhor interesse do “menor”: a assistência, a proteção ou a vigilância (FALEIROS, 2009).

Na década de 1980, com a acentuação da crise da ditadura, associada às pressões dos diversos movimentos sociais que se fortaleciam (negros, trabalhadores, mulheres, luta pela terra, presos políticos, etc.) os olhares se voltaram para a situação que as crianças e adolescentes vivenciavam nas FEBEMs. Em meio à efervescência política presente entre 1985/1986, com o funcionamento do Congresso Nacional como Assembléia Constituinte, diversos *lobbies* se apresentaram, tanto de setores conservadores e também de movimentos populares. Com isso, os direitos da criança ganharam lugar nas pautas do Congresso Nacional,

---

<sup>4</sup> Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

com grande destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), a Pastoral do Menor, Centros de Defesa dos Direitos Humanos e outras organizações que apresentaram defesas dos direitos da criança e do adolescente, embasadas em convenções e tratados internacionais recém publicados à época, com maior destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (1989). Culminando com o fim da ditadura militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã” – devido ao forte processo de participação popular em sua elaboração e aos direitos nela previstos; as eleições diretas; e, no campo da infância e juventude, a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069 de 1990).

O ECA tem por princípios três pontos fundamentais: a proteção integral, a prioridade absoluta e o reconhecimento como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Como outros importantes destaques dessa legislação registram-se a criação dos Conselhos Tutelares, como órgãos autônomos de fiscalização, garantia e proposição de políticas e direitos; e os Conselhos de Direitos de Crianças e adolescentes, instância colegiada responsável pelo controle social das políticas públicas e definição da destinação de recursos públicos às ações com crianças e adolescentes.

Sequencialmente às conquistas empreendidas no Brasil na década de 1980, a grande crise econômica que o país vivenciava provocou uma contra-reforma no Estado brasileiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), associado ao contexto europeu/americano onde o Estado de Bem-Estar Social vinha sendo duramente criticado com a ascensão dos novos ideais liberais, capitaneados pelos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan (Reino Unido e EUA, respectivamente).

Se os anos 1980 foram marcados pelo fortalecimento do Estado e o crescimento de projetos e participação populares, a década seguinte (1990) representou a implementação do “Estado Mínimo” no Brasil. Contemplado pelas privatizações de empresas e órgãos estatais – não sem antes terem sido levados a dolorosos processos de sucateamento, para que apresentassem preços “acessíveis” à iniciativa internacional –; o esvaziamento do investimento em políticas sociais; todos

impostos como condições por organismos internacionais para concessão de crédito aos países “subdesenvolvidos”.

Tal processo acentuou o abismo existente entre as camadas mais pobres e aquelas mais abastadas, onde os poucos ricos tornavam-se mais ricos e os pobres definhavam cada vez mais. O poder de mobilização já se encontrava em vias de esvaziamento e bastante enfraquecido, sofrendo os impactos das reorganizações no tratamento dado às questões sociais. Imperava a precarização das políticas e assistências estatais que, àquela altura, já estavam passando por um processo de descentralização e focalização, seguido de privatização das mesmas, com dois processos diferenciados, um referente à re-mercantilização dos serviços sociais (aqueles que eram lucrativos foram sendo assumidos pela iniciativa privada) e a re-filantropização da assistência (relacionado a não oferta da atenção do Estado a grandes parcelas da população, que passaram a ficar à mercê das novas práticas voluntárias, caritativas, filantrópicas). Tais processos representaram uma nova faceta ao associativismo e culminaram com a emergência do “Terceiro Setor”<sup>5</sup> (MONTAÑO, 2002).

A FUNABEM dá lugar à Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) que tem por missão coordenar, normatizar e formular políticas, uma vez que a execução já era feita por estados e municípios (FALEIROS, 2009). Em meio a este processo, em 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que funcionaria como a máxima instância colegiada da regulação da política para crianças e adolescentes no Brasil. Entretanto, mesmo após a publicação da lei que criava o CONANDA, a posse de seus conselheiros somente ocorreu cerca de um ano depois e seus trabalhos somente foram efetivados no início de 1993.

A partir de 2003, já com o governo Lula, foi criada a Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), ligada institucionalmente à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) que, por sua vez, estava deixando o Ministério da Justiça para ser vinculada diretamente à Presidência da República. Tal marco aparentemente constituiu importante avanço no que concernia à atenção à infância e à juventude, pois àquela altura, a temática já estava vinculada

---

<sup>5</sup> Este tema será mais profundamente abordado adiante.

institucionalmente ao campo dos Direitos Humanos, saindo das “asas” exclusivas da Assistência ou da Justiça. Insta nova contextualização, pois a aplicação das ações previstas no ECRIAD já se encontrava fragmentada, com certo desalinhamento entre as diversas instituições responsáveis pela sua execução (BAPTISTA, 2012).

Segundo Wanderlino Nogueira Neto (2005),

“Há que existir alternativa. Assim, além do atendimento público tradicional pelas políticas sociais (educação, saúde, cultura, habitação e especialmente da assistência social), a exclusão e marginalização na infância e na adolescência é uma questão igualmente de *promoção e proteção de direitos humanos*” (p. 9).

E o autor ainda acrescenta, que se fazia imprescindível que uma nova forma política fosse pensada e desenvolvida, a partir da perspectiva e dos interesses dos segmentos sociais dominados, para a implementação de ações afirmativas em seu favor, operacionalizando uma rede de cuidados básicos.

Neste contexto, também já havia sido tema da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999 as discussões sobre a importância de um Sistema estratégico de garantia, promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (NOGUEIRA NETO, 2005). Desde então inúmeros debates e matérias foram produzidas sobre o assunto na busca de consensos mínimos para sua delimitação. Por fim, em 2006, o CONANDA publicou a resolução nº 113, que instituiu e implementou o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD) que tem por competência:

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. (CONANDA, 2006).

O SGD, em seu artigo 5º, estabeleceu a sua organização por Eixos estratégicos de ação, sendo os mesmos:

- I – Defesa dos direitos humanos;
- II – promoção dos direitos humanos; e
- III – controle na efetivação dos direitos humanos.



O Eixo da Defesa dos direitos humanos caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça por meio do recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos. Este Eixo conta com os seguintes equipamentos: Poder judiciário – em todas as suas organizações; Ministério público; Defensorias públicas; Procuradorias Gerais dos Estados e AGU; Polícia civil; Polícia militar; Conselhos Tutelares; Ouvidorias; Entidades Sociais de defesa de direitos.

O Eixo da Promoção dos direitos humanos diz respeito a aplicação das políticas públicas, contemplando sua formulação e operacionalização. São envolvidos diretamente os serviços/órgãos/equipamentos responsáveis pela execução de políticas públicas, prevendo sua articulação tanto intersetorialmente quanto entre as esferas municipal, estadual e federal.

O Eixo do Controle na efetivação dos direitos humanos atesta que este deve ser feito através das instâncias públicas colegiadas próprias, tendo assegurada a paridade da participação entre órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil. Destacam-se os Conselhos de direitos de crianças e adolescentes; Conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; Órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos pela Constituição Federal (órgãos internos dos três poderes e Tribunal de Contas da União). Especial atenção merece o parágrafo único referente a este Eixo que afirma que “o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas” (CONANDA, 2006, art. 21).

Com essa retrospectiva histórica, pode-se perceber o quanto, especialmente o século XX e XXI foram pautados pelos conflitos de interesses entre o campo público e privado no que se refere à atenção a crianças e adolescentes no Brasil. Interesses de segmentos específicos, de modelos de atenção específicos, de formas de tratamento também muito particulares e alinhadas com os interesses de grupos dominantes.

As experiências que apontavam para a afirmação de práticas mais justas e emancipatórias, tanto no campo da Assistência quanto especificamente para a Infância e juventude, foram aquelas onde estiveram presentes os conceitos de

comunidade, inventividade, compartilhamento e que afirmavam os conflitos, pois deles é que poderiam emergir inovações.

Após o registro de tantos avanços e retrocessos no campo das políticas direcionadas a crianças e adolescentes, compreendo que os marcos normativos vigentes, com a perspectiva do SGD, os princípios da atenção integral, da prioridade absoluta e da criança e adolescente em situação peculiar de desenvolvimento, se apresentam privilegiados, pois conciliam garantia de direitos e controle social contando com atores da própria sociedade civil, não permanecendo apenas nas mãos de atores do governo.

Resta emprendermos esforços na sequência das lutas travadas até aqui, para a difusão da compreensão de que o Sistema de Garantia de Direitos não é uma instância que está posta, esperando ser tocada para entrar em funcionamento. Pelo contrário, por SGD compreendemos todos os serviços e ações direcionados a crianças e adolescentes, ele já se encontra em prática, cabendo-nos alinhá-lo com os interesses da população que se utiliza dele e com ações afirmadoras da vida.

## Sobre o PPCAAM

### Da criação

Em 23 de julho de 1993, 6 adolescentes que dormiam nas imediações da Igreja da Candelária foram assassinados a tiros por policiais pagos para promover uma “limpeza” no centro da cidade. Os adolescentes tinham entre 11 e 17 anos. Um dos sobreviventes ficou conhecido nacionalmente 9 anos mais tarde quando, aos 22 anos, após diversas passagens pelo sistema socioeducativo e prisional e pouco amparo da rede de proteção social, seqüestrou um ônibus da linha 174 no Rio de Janeiro, episódio em que perdeu a vida pelas mãos dos policiais responsáveis por sua custódia. [...]

[...] Em 7 de fevereiro de 2007, um adolescente de 16 anos rendeu uma mulher que dirigia seu carro transportando os dois filhos de 7 e 12 anos. João Hélio, o filho mais novo, não conseguiu se desprender do cinto de segurança do banco traseiro e foi arrastado em via pública por 7 quilômetros, o que causou sua morte e deixou-o com o corpo completamente desfigurado. O autor do ato foi sentenciado com uma medida de internação em um estabelecimento para adolescentes infratores e lá teve sua vida ameaçada, o que levou o Poder Judiciário a determinar, em 2009, seu ingresso no PPCAAM, após cumprimento integral da medida. Diante do clamor público contra a proteção oferecida pelo Estado, o magistrado recua de sua decisão, determinando-lhe uma progressão de medida para o meio aberto [...]. (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p.44 e 45)

Estes são dois exemplos de casos que comumente são encaminhados ao Programa de Proteção, principalmente em função da trajetória de vulnerabilidades às quais foram submetidos ao longo de suas vidas. Destacamos também o relato referente a dois casos com grande repercussão midiática, pois estes acabam por justificar, além do encaminhamento ao programa, a adoção de medidas mais radicais para a garantia da proteção e que geralmente retomam alguns equívocos muito comuns que permearam o surgimento do mesmo.

Desde 1996, com a primeira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH I, foi apresentada a proposta de implantação do PROVITA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas, cuja primeira experiência concreta foi desenvolvida em Pernambuco, pela organização não governamental GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares). Trata-se de um programa de proteção destinado a vítimas ou testemunhas de crimes arrolados nos processos, que passam a ser ameaçados de morte. Qualquer pessoa pode ser incluída no PROVITA, desde que esteja arrolada como testemunha ou vítima em processo judicial. O modelo de execução do PROVITA partilha da divisão de

responsabilidades entre Estado e sociedade civil, através da formulação de convênios com obrigações mutuas. (BRASIL, 2010; PARTICHELLI, 2012).

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

Para além da existência do PROVITA, é necessária a continuação da contextualização do cenário nacional e internacional no que diz respeito ao trato com a população infanto-juvenil. Com a ratificação da Convenção da ONU sobre os direitos das crianças (1989) e a promulgação do ECRIAD (1990), importantes avanços foram alcançados na perspectiva de normatização das políticas e da atenção a este público, contudo, ainda eram crescentes e assombrosas as violações aos direitos dessa população. O vertiginoso crescimento do número de homicídios da população jovem e a também ampliação e, conseqüente, maior visibilidade, das formas de violência sexual dirigidas a crianças e adolescentes chamam a atenção e contrapõem-se ao avançado marco normativo desenvolvido no país.

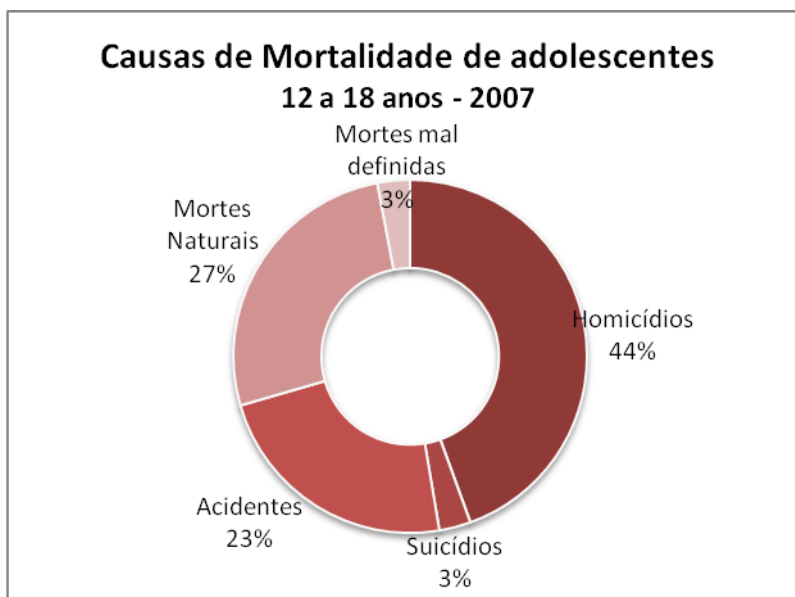
Paralelamente a este processo, observa-se no contexto das grandes cidades e metrópoles brasileiras, especialmente em suas periferias, a crescente formação de grupos e gangues vinculados ao lucrativo movimento do tráfico de drogas, que desenvolvem modos próprios de agir tanto internamente, com seus mecanismos particulares de fazer justiça, disputas por territórios, aplicação de penas e cobranças de dívidas advindas das variadas formas de comércio de drogas e armas que se estabelecem, quanto externamente, afetando toda a sociedade, fato este que apresenta argumentos que findam por justificar a guerra que se declara pelos órgãos da segurança pública a tais grupos e organizações. Importante dizer que muitos desses grupos conseguem figuras representativas da sociedade como aliados, especialmente policiais, empresários e governantes. Tais movimentos, de todos os

lados envolvidos, apresentam como característica o exacerbado uso da violência como mediação de conflitos, especialmente a violência letal.

Alguns dados nos auxiliam na compreensão desse quadro alarmante, como quando da identificação das mortes de adolescentes por causas externas observamos (Figura 1) que 44,5% dessas mortes têm por sua causa o homicídio, seguido de 23,2% acidentes, 2,9% os suicídios, 3% causas mal definidas e 26,5% de mortes naturais. A partir desses dados, fica evidente que mesmo no início do século XXI, após significativos avanços normativos e de setores vinculados ao Estado e à sociedade civil, o homicídio ainda é a maior causa de mortalidade de adolescentes no país.

Observando as séries históricas dos índices de homicídios, podemos verificar como são altos esses números separados por cada estado. Tais valores referem-se aos anos de 1998 e 2008. Percebemos que o Espírito Santo manteve certa linearidade quando comparado a outras Unidades da Federação. Em 1998, o Estado já ocupava a segunda posição, com uma taxa de 58,4 homicídios a cada 100 mil habitantes (Figura 2).

**Figura 2 - Causas da mortalidade de adolescentes de acordo com o Índice de Homicídios na Adolescência - IHA 2007**



Fonte: (UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010)

**Figura 1 - Reprodução da Tabela com ordenamento das UF por Taxas de Homicídio (em 100 Mil) na População Total.**

UF	1998		2008	
	TAXA	POS.	TAXA	POS.
ALAGOAS	21,8	11º	60,3	1º
ESPIRITO SANTO	58,4	2º	56,4	2º
PERNAMBUCO	58,9	1º	50,7	3º
PARÁ	13,3	19º	39,2	4º
AMAPÁ	38,7	6º	34,4	5º
DISTRITO FEDERAL	37,4	8º	34,1	6º
RIO DE JANEIRO	55,3	3º	34,0	7º
BAHIA	9,7	22º	32,9	8º
PARANÁ	17,6	14º	32,6	9º
RONDÔNIA	38,3	7º	32,1	10º
MATO GROSSO	36,3	9º	31,8	11º
GOIÁS	13,4	18º	30,0	12º
MATO GROSSO DO SUL	33,5	10º	29,5	13º
SERGIPE	10,4	21º	28,7	14º
PARAIBA	13,5	16º	27,3	15º
RORAIMA	50,6	4º	25,4	16º
AMAZONAS	21,3	12º	24,8	17º
CEARA	13,4	17º	24,0	18º
RIO GRANDE DO NORTE	8,5	24º	23,2	19º
RIO GRANDE DO SUL	15,3	15º	21,8	20º
MARANHÃO	5,0	27º	19,7	21º
ACRE	21,2	13º	19,6	22º
MINAS GERAIS	8,6	23º	19,5	23º
TOCANTINS	12,3	20º	18,1	24º
SÃO PAULO	39,7	5º	14,9	25º
SANTA CATARINA	7,9	25º	13,0	26º
PIAUI	5,2	26º	12,4	27º

Fonte: (WASELFISZ, 2011, p. 26).

Tais números referem-se às taxas de homicídios da população como um todo. Ao fazermos um recorte na população jovem (15 a 24 anos), observamos que o Espírito Santo apresentou, em 2008, uma taxa de 120 homicídios a cada 100 mil habitantes, permanecendo, no cenário nacional, apenas atrás de Alagoas (taxa de 125,3). Mais uma vez, ao recorrermos à evolução do decênio apresentada na pesquisa, constatamos que o Espírito Santo permanece figurando no topo da lista (figura 3).

**Figura 3 - Reprodução da Tabela com ordenamento das UF por Taxas de Homicídio (em 100 Mil). 15 a 24 anos de idade.**

UF	1998		2008	
	TAXA	POS.	TAXA	POS.
ALAGOAS	30,6	13º	125,3	1º
ESPIRITO SANTO	102,2	3º	120,0	2º
PERNAMBUCO	115,7	1º	106,1	3º
DISTRITO FEDERAL	75,6	6º	77,2	4º
RIO DE JANEIRO	110,7	2º	76,9	5º
PARANÁ	28,5	14º	73,3	6º
AMAPÁ	75,5	7º	72,5	7º
PARÁ	24,1	16º	71,3	8º
BAHIA	16,5	22º	70,7	9º
GOIÁS	19,6	19º	57,7	10º
MATO GROSSO DO SUL	50,8	9º	55,9	11º
PARAIBA	21,9	18º	49,8	12º
SERGIPE	14,9	23º	47,2	13º
MATO GROSSO	46,9	10º	47,0	14º
AMAZONAS	46,4	11º	46,0	15º
RIO GRANDE DO NORTE	17,0	20º	46,0	16º
CEARÁ	22,5	17º	45,5	17º
RONDÔNIA	53,7	8º	45,5	18º
MINAS GERAIS	13,4	24º	41,6	19º
RIO GRANDE DO SUL	26,9	15º	40,4	20º
MARANHÃO	6,6	27º	33,6	21º
TOCANTINS	16,9	21º	31,7	22º
ACRE	45,3	12º	31,7	23º
SANTA CATARINA	11,3	25º	25,4	24º
SÃO PAULO	79,2	5º	25,3	25º
PIAUI	9,4	26º	19,5	26º
RORAIMA	82,5	4º	18,1	27º

**Fonte: Mapa da Violência 2011 (WASELFSZ, 2011, p. 30)**

Como parâmetros de comparação do quão alarmante são esses índices, Waiselfisz (2011, p.70) nos alerta que

Temos de observar, também, que inclusive os países que apresentam as menores taxas de homicídio na América Latina, quando confrontadas no contexto internacional, assumem uma posição intermediária ou, até mesmo, encontram-se entre os países de violência elevada. Assim, a menor taxa regional, a do Uruguai, com seu índice total de 4,4 homicídios em 100 mil habitantes, encontra-se na 38ª posição no ordenamento internacional, isto é, no grupo das taxas moderadas para acima e bem longe da maior parte dos países da Europa ou da Ásia, cujos índices nem chegam a 2 homicídios

em 100 mil habitantes. Também a menor taxa de homicídios jovens, a de Cuba, encontra-se na 31ª posição, mais acima ainda.

Durante os debates para a criação do PPCAAM, ainda pautava-se a necessidade de elucidação dos crimes de assassinatos de crianças e adolescentes, com isso, aproximava-se mais o PPCAAM de ações e estratégias do Sistema de Segurança Pública, à luz do PROVITA, sendo as pessoas incluídas prioritariamente como fontes de produção de provas para a justiça (NICODEMOS, 2010).

Associando-se aos números apresentados acima e como uma resposta a organismos nacionais e internacionais, no ano de 2003 foi implementado o PPCAAM, inicialmente em dois estados da federação – Espírito Santo e Minas Gerais, sendo seguido nos anos posteriores por mais dois estados – Rio de Janeiro e São Paulo. Considerando essa experiência como algo inédito, tanto no Brasil quanto no restante do mundo, o contexto da criação não contemplou procedimentos metodológicos unificados, permitindo que cada estado desenvolvesse suas metodologias e formas de funcionamento próprias.

Assim, a proximidade com o PROVITA se sobressaiu em três dos quatro estados, com exceção do Rio de Janeiro, que desde o início da execução do PPCAAM buscou pautar suas ações e seu desenvolvimento nos preceitos da proteção integral e do entendimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Não que os demais estados não tivessem essas premissas, porém a influência do PROVITA e sua linha de ação eram mais fortes e acabaram por dominar a execução cotidiana.

Scarabelli (2008) apresenta um reconhecimento que aponta para outros rumos a partir da década de 2000, quando a estrutura político-administrativa do Governo Federal assume outra configuração, com a então Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) – atual Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), ambos encontram-se vinculados à Secretaria de Direitos Humanos que está diretamente ligada à Presidência da República.

Esse contexto caracteriza a implementação do PPCAAM, no cenário nacional, mas ainda deixa brechas e fragilidades que se apresentam como determinantes no desenvolvimento da recém criada política de proteção a crianças e adolescentes



ameaçados de morte, vinculada à estrutura da SNPDCA. O entendimento de que a política de proteção de crianças e adolescentes deveria ser uma demanda prioritária da segurança pública e, principalmente, a ausência de um dispositivo legal de regulamentação do programa provocou certa dificuldade na sua execução, especialmente junto a operadores do direito, como juízes e promotores, que não reconheciam a sua existência ou apenas a consideravam quando possuíam algum interesse de valoração de provas testemunhais. Diante dessas brechas, “[...] a construção da rede protetiva (junto a casas de acolhida, casas lares, centros terapêuticos, dentre outros serviços), [...] dependia muito mais de uma relação de parceria com tons de concessão de um favor do que de integração entre políticas públicas [...]” (SCARABELLI, 2008, p. 56).

Paralelamente, as equipes foram descobrindo os melhores ajustes para o funcionamento do programa, alguns adotaram fielmente as metodologias já utilizadas pelo PROVITA, houve quem suavizasse significativamente a rigidez dos procedimentos herdados, houve quem se utilizasse de codinomes, em nome de uma garantia de sigilo e segurança. Quanto ao acionamento, destacam-se duas formas iniciais de funcionamento postas em prática entre os quatro estados piloto: a primeira apontava para uma ação emergencial, disponibilizando um plantão que podia ser acionado a qualquer tempo para que a equipe do PPCAAM pudesse se deslocar até o local da ameaça e garantir a retirada e inserção daquele sujeito em uma rede protetiva emergencial. A segunda forma apontava para construção de uma atuação que se desse mais a médio e longo prazos, cabendo a garantia da proteção emergencial da vida dessas pessoas ao Estado, através de mobilizações, inclusive, com serviços de segurança pública, caso necessário (SCARABELLI, 2008).

A partir do final de 2006, com a implementação da Coordenação Nacional do Programa iniciou-se um grande esforço desta para fortalecer, afirmar e expandir uma política de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte coadunada com a Doutrina da Proteção Integral, em consonância com a criação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e com o princípio do entendimento efetivo desse público como sujeito de direitos.

Com esse propósito foram mobilizadas as coordenações dos quatro programas em funcionamento para a definição de metas e viabilizar seu cumprimento. Dois

projetos foram fundamentais para tal, (1) a elaboração de um guia de procedimentos que contemplasse as experiências, demandas e a forma de funcionamento dos programas existentes e (2) a discussão de um projeto de lei que deliberasse sobre a criação e a regulamentação do PPCAAM. No ano de 2007 foi publicado um guia de procedimentos com orientações gerais, passando a funcionar como principal instrumento norteador das ações do programa, principalmente no processo de implementação em novos estados, como Pernambuco, Pará e no Distrito Federal. No final de 2007, foi publicado o decreto presidencial que regulamenta o PPCAAM em âmbito nacional (Decreto nº 6.231/2007). O decreto prevê também, a criação de Conselhos Gestores em cada estado. Nos mesmos moldes dos Conselhos de Direitos, estes Conselhos Gestores teriam composição mista (Estado e organizações da sociedade civil) e seria uma instância de acompanhamento da atuação das equipes técnicas, além de funcionar como instrumento recursal dos usuários do programa. Munidos dessas duas importantes ferramentas, os programas afirmaram de vez a forma de funcionamento contemplando ações de médio e longo prazos, contando com a retaguarda para proteção imediata de outros atores do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes e, eventualmente, com as forças de segurança pública.

Outro destaque relevante é o de que todos os programas implementados até então contemplaram o modelo de conveniamento do governo federal com entidades gestoras da sociedade civil, reproduzindo o modelo do PROVITA. A partir de 2008 as reuniões entre as coordenações estaduais se tornaram mais frequentes e a participação da Coordenação Nacional do programa se fez mais intensa junto às equipes locais. Monitoramentos esporádicos e o contato permanente foram responsáveis pela relativa unificação dos procedimentos previstos no guia recém lançado. Ao longo dos anos seguintes, a expansão do PPCAAM se acentuou, atendendo ao planejamento feito ainda em 2007 com o lançamento da Agenda Social da Criança e Adolescente, definido como “conjunto de compromissos estabelecidos pelo Governo Federal para a redução da violência, conforme consta nos Objetivos do Milênio, para as 11 regiões metropolitanas consideradas mais vulneráveis à violência no País” (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p.47). Com esse compromisso, a meta era a implementação do PPCAAM nos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná e Alagoas, contemplando as 11

regiões previstas. No ano de 2010, todos estes estados já contavam com o PPCAAM em funcionamento. Além desses 11 programas, foi implementado também um Núcleo Técnico Federal, com o objetivo de prestar atendimento aos estados da federação que não possuem o PPCAAM e assessorar tecnicamente a Coordenação Nacional do programa em casos emblemáticos que demandam a transferência de estado.

Ainda no ano de 2008 uma importante linha de trabalho foi agregada à responsabilidade do programa de proteção. Foi formalizada, em âmbito nacional, uma parceria com a ONG Observatório de Favelas, do Rio de Janeiro, e o UNICEF, para a criação do PRVL – Programa de Redução da Violência Letal. Articulando-se com ações previstas no PNDH-3<sup>6</sup> e na Agenda Social, o PRVL possui os seguintes objetivos:

(a) o desenvolvimento de sistemas de informação sobre a violência que afeta os adolescentes no Brasil, visando monitorar de maneira sistemática as taxas de mortalidade de adolescentes e jovens e avaliar o impacto de políticas públicas de enfrentamento à letalidade; (b) o fortalecimento de intervenções em territórios de alta vulnerabilidade de adolescentes e jovens à violência; (c) a inclusão do tema da letalidade na agenda pública, mobilizando gestores federais, estaduais e municipais, bem como a sociedade civil e agências da ONU em torno da temática (BRASIL, 2010, p.48).

Com atuação nas 11 regiões metropolitanas, foram realizadas oficinas para identificação de experiências locais e mapeamento de metodologias de prevenção existentes (BRASIL, 2010). Um importante produto do PRVL foi a criação e publicação do IHA – Índice de Homicídios na Adolescência, com dados reveladores das formas de tratamento desta população e, principalmente, as perspectivas (ou as faltas de perspectivas) dos adolescentes para um futuro breve.

Atualmente o PPCAAM já existe em 11 estados mais o Núcleo Técnico Federal. Em todos foi reproduzido o modelo de convênio inicial, porém alguns contam com maiores investimentos dos respectivos governos estaduais, em alguns casos até maiores que os próprios recursos do governo Federal.

---

<sup>6</sup> Programa Nacional de Direitos Humanos III (BRASIL, 2010)

## Execução do PPCAAM no Espírito Santo

Inicialmente o PPCAAM teve sua execução implementada no Espírito Santo por meio da ONG “Centro de Defesa Jean Alves da Cunha” - CDJAC. Esta organização foi responsável pelo trabalho entre 2003 e início de 2005, quando a execução passou à responsabilidade do CADH - Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (LÉO), que desenvolve as ações do programa até o presente. Registra-se que esta última ONG já apresentava notoriedade no cenário estadual e nacional pela sua importante vinculação com o Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, e já era responsável pela execução das ações do PROVITA no ES desde 1998.

No ano de 2007, o governo do estado passou a figurar como interveniente no convênio do PPCAAM/ES, inicialmente com uma contrapartida em serviços da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES. Efetivamente, a colaboração da SETADES naquele ano foi a doação de um catálogo de serviços destinados a crianças e adolescentes no estado, a cessão de materiais (blocos, canetas e certificados) para a realização de um seminário e o repasse de uma lista de estabelecimentos de acolhimento institucional do estado. Contudo, os laços estreitaram-se ao ponto de, atualmente, a antiga SETADES e atual SEADH (Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos), assumir a maior parte de recursos do convênio. Há uma nova configuração a partir de 2013, o convênio que anteriormente era firmado diretamente entre ONG e Governo Federal, agora é firmado entre ONG e governo do estado, representando mudanças na execução desta política pública local, uma vez que foram previstos recursos no Plano Plurianual (PPA) até 2015 para a execução do PPCAAM<sup>7</sup> no ES.

O Espírito Santo não foi escolhido como um dos primeiros Estados a ter implementada a execução do PPCAAM sem um histórico que o credenciasse.

---

<sup>7</sup> Essa previsão no PPA contempla, além do PPCAAM, recursos para a execução do PROVITA e do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – PPDDH. Há a perspectiva em nível estadual de criação do Sistema Estadual de Proteção a Pessoas Ameaçadas, cujo projeto de lei já está sendo finalizado para envio à Assembléia Legislativa Estadual. A criação desse Sistema aproxima-se das perspectivas nacionais de criação de um Sistema Nacional de Proteção, contudo, mesmo com algumas insistências, nenhum membro dos programas locais teve acesso ou informações sobre a formatação e os moldes desse projeto nacional.

Conforme já apresentado anteriormente, o histórico de violações e altos índices de letalidade contra crianças, adolescentes e jovens são gritantes neste território.

Uma análise dos últimos dados publicados no IHA 2009 e 2010 nos permite uma rápida compreensão do quão alarmante é o cenário dos adolescentes e jovens do Espírito Santo no que tange às perspectivas de sobrevivência.

**Tabela 1 - Evolução do Índice de Homicídios na Adolescência 2009 e 2010.**

UF	IHA 2009	IHA 2010
<b>Espírito Santo</b>	6,4	6,5

Fonte: (UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012)

De acordo com a Tabela 1, no Espírito Santo, para cada grupo de mil adolescentes que em 2010 tinham 12 anos, 6,5 serão assassinados antes de completarem 18 anos, ou seja, até 2016, caso as condições existentes em 2010 prevaleçam. Na Tabela 2 apresentamos os índices por municípios do ES com mais de 100 mil habitantes, tanto para 2009 quanto para 2010.

**Tabela 2 - Evolução do IHA por municípios do ES com mais de 100 mil habitantes.**

UF	Município	2009			2010		
		IHA	População 12 a 18 anos	Número total esperado de mortes entre 12 e 18 anos	IHA	População 12 a 18 anos	Número total esperado de mortes entre 12 e 18 anos
ES	Cachoeiro de Itapemirim	0,28	24207	7	1,55	22425	35
ES	Cariacica	6,8	45975	313	7,12	42925	306
ES	Colatina	5,27	13230	70	3,17	12998	41
ES	Guarapari	2,83	13031	37	4,47	12857	57
ES	Linhares	8,64	17263	149	4,71	17982	85
ES	São Mateus	5,44	14152	77	6,98	14917	104
ES	Serra	9,03	51432	464	8,92	50720	452
ES	Vila Velha	7,09	46588	330	7,04	45547	320
ES	Vitória	6,59	34506	227	8,04	34206	275

Fonte: (UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012)

Esses dados podem ser mais detalhados a partir da definição do risco relativo de homicídio considerando duas variáveis, por sexo e por cor/raça. Para o primeiro corte, no Espírito Santo, um adolescente do sexo masculino possui cerca de 11 vezes mais chance de ser assassinado do que uma adolescente do sexo feminino, enquanto um adolescente negro ou pardo<sup>8</sup> tem cerca de 7 vezes mais chance de ser assassinado do que um adolescente branco, para dados relativos ao ano de 2010 (UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012).

Tomando emprestadas as palavras de um ex-companheiro de PPCAAM, verificamos que é

[...] espantoso certificar-se, que mesmo após vinte anos de sua promulgação [ECA], a existência do PPCAAM - programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte - se justifique a partir de estatísticas alarmantes de violação ao direito fundamental, o direito à vida. (ASTH, 2010. p. 25)

Após todo esse tempo de atividade, tanto no cenário nacional quanto no local, o Programa passou a desempenhar concomitantemente duas funções:

- a) a proteção direta de crianças e adolescentes ameaçados de morte;
- b) a disseminação do debate e a atuação pela interlocução com agentes em estratégias preventivas à letalidade de crianças e adolescentes.

Com a ressalva de que, no entendimento de toda a equipe do PPCAAM/ES, esta última estratégia de ação se mostra essencial, mais abrangente e mais eficaz na afirmação dos direitos dessa população. Enquanto que a primeira se apresenta como uma contingência necessária, mas que precisa permanecer sob constante vigilância para não assumir o posto de centro das atenções pelo fato de ser uma estratégia mais visível e, geralmente, de caráter emergencial.

Contudo, apesar da ressalva e das preocupações, o que é vivenciado cotidianamente pela equipe de profissionais do PPCAAM/ES é a ocupação majoritária do tempo de trabalho no desenvolvimento da primeira função e, nas

---

<sup>8</sup> Para o cálculo dessa proporção os autores do IHA (UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012) agruparam as categorias negro e pardo e fizeram o comparativo com o agrupamento das categorias branco e amarelo.

brechas construídas pelos profissionais – num ato de resistência – insere-se junto aos demais órgãos e serviços a discussão e o debate referentes à segunda função.

Pela diversidade das violações de direitos encontradas no Brasil, torna-se quase que obrigatória uma diversificação das práticas efetivadas por cada equipe em seus respectivos Estados. Entretanto, após o guia de procedimentos publicado em 2007, foi feita uma reformulação nos procedimentos do programa e em 2010 foi publicado um novo Guia de Procedimentos do PPCAAM (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010) que, associado ao Decreto Federal 6.231/2007, orienta e regulamenta a atuação do Programa em nível nacional. Importante o registro de que o processo de reformulação deste documento atravessou os anos de 2009 e 2010 e, efetivamente, envolveu as coordenações estaduais dos programas que contribuíram detalhadamente com suas experiências e discussões. Ou seja, atualmente o programa tem como instrumento norteador de suas ações um registro das práticas desenvolvidas nos onze estados onde já era executado em 2010. Elemento este que reforça uma metodologia de intervenção construída ao longo de sete anos por diversos atores em diferentes contextos e que, graças ao esforço coletivo de todas as equipes e contemplando inúmeros embates com a própria Coordenação Nacional, foi possível de ser sistematizada em um guia de procedimentos.

De acordo com o atual guia de procedimentos (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2010), o acompanhamento é realizado tomando como orientação três grandes etapas: (1) Avaliação e inclusão; (2) Proteção e inserção social; e, (3) Desligamento. Sobre a primeira etapa, falaremos mais adiante.

A segunda etapa ocorre retirando a pessoa ameaçada de morte do local de risco, quando esgotadas todas as outras possibilidades de permanência em sua comunidade de forma segura, e inserindo-a em outra localidade, geralmente fora de seu município de origem. Durante todo o processo há o investimento prioritário na inserção de todo o grupo familiar da pessoa ameaçada no Programa, com o objetivo de atender ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA, 2006). Esta etapa pode ser subdividida em outras três fases: (a) adaptação; (b) inserção social; e, (c) desligamento. A adaptação consiste no período imediato após a

retirada da família da área de risco e se estende ainda por um período após a identificação de um local definitivo, geralmente neste período é construído o PIA/PAF – Plano Individual de Acompanhamento/Plano de Acompanhamento Familiar.

Este processo apresenta-se de grande importância, pois no momento de construção do PIA/PAF, os profissionais têm a possibilidade de conhecer a história de vida das crianças, adolescentes e seus grupos familiares e planejar ações em conjunto com os mesmos. No Espírito Santo foi desenvolvida pela equipe de educadores sociais uma metodologia de construção do PIA/PAF que engloba três dinâmicas: a elaboração da linha do tempo; a construção da árvore dos sonhos; e, a construção do muro dos desafios. Compreendendo que cada criança, adolescente ou grupo familiar possui uma especificidade, tais atividades podem ser adaptadas para cada realidade, não sendo necessariamente obrigatória a sua aplicação. O mais importante é chegarem conjuntamente ao PIA/PAF, instrumento que orienta todas as ações dos profissionais e que são pactuadas com as pessoas inseridas, contendo atividades, prazos e responsabilidades de cada um. Traça-se um cronograma mensal, identificando as etapas da proteção e os eixos aos quais cada atividade está relacionada. Assim, ficam evidentes e são negociados conjuntamente ações nos eixos documentação, escolarização, profissionalização, saúde física e mental, lazer, cultura, esporte, vínculos familiares, habitação, etc.

Na fase de inserção social, a equipe do PPCAAM investe na nova rede socioassistencial à qual as pessoas inseridas estão vinculadas, assim, o papel de articulação e sensibilização são fundamentais. Como as pessoas são deslocadas para territórios fora do alcance de sua ameaça, não há restrições de circulação. Há a intenção de que hábitos anteriores sejam retomados, para que todos possam efetivamente inserirem-se na nova comunidade. Contudo, a equipe sabe que isto demanda tempo e formas variadas para cada pessoa.

Por fim, concluindo a etapa de proteção e inserção social tem-se a terceira fase do acompanhamento, que já se relaciona com as atividades preparatórias para o desligamento das pessoas do programa. Geralmente os elementos mais significativos e determinantes nesta fase são a autonomia financeira e de habitação.



Ambos elementos são responsáveis por adiantar ou retardar o processo de desligamento do programa.

Concluídas as fases da proteção, efetiva-se o desligamento, considerado a terceira etapa dos procedimentos. O desligamento, após pactuado com os usuários é formalizado junto a um dos órgãos que servem de porta de entrada para o programa e comunicado ao Conselho Gestor local. Durante esse processo são avaliadas conjuntamente as ações de pós-desligamento que serão empreendidas junto aos usuários. Geralmente tais ações são realizadas em parceria com algum Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, da nova região de moradia.

Durante todo o acompanhamento, destaca-se a imprescindibilidade do estabelecimento de pactos específicos e dos claros limites de atuação do Programa de Proteção com essas pessoas, não só dos familiares que os acompanham, mas também das crianças e dos adolescentes ameaçados, visto que as complicações advindas de quaisquer falhas no processo de proteção podem significar, em última instância, a morte de uma pessoa.

Portanto, além de administrarem o cotidiano do acompanhamento, os profissionais deste programa permanecem em constante estado de alerta, uma vez que são depositados – por parte dos órgãos encaminhadores, das pessoas em proteção e seus familiares e/ou referências que permanecem na área de risco – sob sua responsabilidade a total competência da manutenção da vida do outro. Assim, o trabalho de desconstrução permanente desse paradigma e a busca pela corresponsabilização fazem-se presentes em cada intervenção, seja com o público atendido direto seja com os parceiros da rede que, erroneamente, compreendem os profissionais do PPCAAM como dotados de tão grande poderio.

Os limites de atuação do Programa e o elemento da voluntariedade precisam estar presentes a todo instante. Pois, embora o Programa exista para viabilizar a proteção das pessoas, elas mesmas devem ser as responsáveis pela sua proteção em primeira e última instância, assumindo uma postura autônoma e livre para com sua própria vida.

A proposta de trabalho desenvolvida é desafiadora, tendo em vista que essas meninas e meninos possuem suas próprias histórias de vida que outrora não foram acompanhadas pelos profissionais do Programa e estes, por mais implicados que estejam com o trabalho desenvolvido, precisam percorrer, minimamente, a trajetória de vida dos usuários com o cuidado permanente de não desqualificar as suas vivências e nem de revitimizá-los.

Conforme nos sinaliza a pesquisa: um retrato do Sistema de Garantia de Direitos de 2005 a 2009<sup>9</sup> (FISCHER; SCHOENMAKER, 2010, p. 13),

[...] dos casos de violação descritos, 39,7% dos sujeitos que tiveram seu direito violado eram crianças com menos de 12 anos de idade e 31,1% eram adolescentes. Foram identificadas 24,9% de histórias nas quais a criança ou adolescente sofreu violações em vários momentos da vida.

Reconhecemos que a realidade dessas crianças e adolescentes é marcada por uma sequência de violações de direitos que oportunizam sentimentos de descrença, apatia e dificuldades em vislumbrarem possibilidades palpáveis de mudanças em seu modo de viver.

Isso ocorre porque são justamente essas pessoas que não contam com outros instrumentos de proteção social e que não detêm condições próprias de se autoprotegerem, aquelas que ficam mais frequentemente à mercê do aparato institucional que o Estado e a sociedade disponibilizam. (FISCHER; SCHOENMAKER, 2010. p. 13)

Entendemos, como profissionais do Programa, que todo o trabalho a ser desenvolvido precisa exercitar o compromisso ético com a colaboração para a autoprodução e a afirmação dos usuários como sujeitos inventivos, críticos e responsáveis por se fazerem novos a cada instante, contando com o mesmo grau de importância do suporte de outros agentes sociais, também produtores dessa realidade.

Somos conhecedores de que uma ameaça de morte não se produz como algo instantâneo e isolado, pelo contrário, ela se vincula a vários elementos que se interligam, como o não acesso a políticas de atenção básica, nas mais diferentes esferas (saúde, educação, assistência social, lazer, cultura, etc.), às poucas

---

<sup>9</sup> Nesta pesquisa foram analisados os trabalhos que compõem o acervo (2.579 histórias) do Concurso literário cultural Causos do ECA, promovido anualmente pelo portal Pró-Menino. O concurso Causos do ECA foi criado em 2005 no âmbito do Portal Pró-Menino ([www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br)), um projeto da Fundação Telefônica gerido pelos Ceats (Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor, e tem o propósito de premiar histórias verídicas de aplicação bem sucedida do ECA.

iniciativas de implementação de ações preventivas, quer seja no campo da segurança pública, da saúde ou da justiça e do insuficiente investimento em ações de promoção dos Direitos Humanos.

**“[...] as consequências cachos, as consequências leite, as consequências folhas, as consequências fruto, [...]”**

### **Interação Estado e Sociedade Civil**

A proposta deste capítulo é apresentar uma análise sobre a complexa relação entre sociedade civil organizada e o Estado. Esse processo tão difícil de ser concretizado e ao mesmo tempo, atualmente, tão necessário para a garantia da execução e implementação de inúmeras políticas públicas, sobretudo as políticas sociais.

A tensão é permanente. Os movimentos sociais que encamparam tantas lutas para a efetivação de direitos, nos mais amplos aspectos da vida, se vêem parcialmente responsáveis por assumir o papel de executores das mesmas políticas que outrora lutaram para serem implementadas. Uma sequência histórica que evidencia muitas conquistas e avanços num processo democrático e na garantia de direitos.

[...] A sociedade civil exerceria um papel importante não só na contestação e resistência ao autoritarismo, mas também no processo de democratização que se inicia na década de 80. O surgimento das ONGs no âmbito da América Latina (PEARCE, 1997) e no caso mais específico brasileiro (LANDIM, 2002), está diretamente ligado ao contexto político das décadas de 70 e 80 (ABREU; DYSMAN; CALDAS, 2009, p.2).

A luta contra a ditadura no Brasil e América Latina, principalmente nos anos 1970 e 1980, contribuiu para a emergência de formas de organizações populares que foram ganhando corpo e expressividade ao longo dos anos e da sua atuação. (CRUZ, 2003) Os movimentos sociais organizados pela mobilização comunitária, estudantil, dos sindicatos, das igrejas ou por tantas outras iniciativas constituíram fundamental ponto de resistência contra o regime ditatorial vigente na época, batalhando pela inserção de espaços de deliberações públicas em meio a um regime autoritário e centralizador. Esses movimentos foram responsáveis por inúmeras conquistas no campo sócio-político por intermédio da politização de espaços de encontros e reunião de pessoas (BENEVIDES; COIMBRA; PASSOS, 2002).

Importante o registro de que o associativismo e a organização de setores da sociedade datam de muito tempo antes da ditadura militar no Brasil. Como exemplo,

destaca-se a existência de associações religiosas vinculadas à filantropia, como as Irmandades de Misericórdia, responsáveis pelas Santas Casas que se espalharam pelo Brasil; além dos sindicatos que, com propósitos completamente diferenciados das anteriores, desde o início do século XX ganharam força e mais expressividade no país, sobretudo após o início do processo de industrialização (MOURA; FERNANDES, 2009; FISCHER, 2002).

Com o fim da ditadura e com o processo de redemocratização nacional, a Constituição de 1988 veio consolidar a garantia de maior descentralização nas tomadas de decisões do Estado. Juntamente, a participação popular é reconhecida como fundamental no controle e fiscalização das ações públicas.

Assim, os movimentos sociais assumiram seus postos nos espaços de representação popular e de decisões. Porém, foi a partir dos anos 90 que ocorreu um crescimento representativo da sociedade civil organizada na participação da construção das políticas sociais.

A perspectiva da atuação dos movimentos sociais foi sendo modificada gradativamente. As bandeiras de luta precisavam ser alinhadas a novos propósitos ou a novas formas de luta. Em consequência, ampliou-se o foco nos muitos problemas sociais vivenciados pela população, em diversos âmbitos: questões de saúde, educação, trabalho, culturais, esportivas entre outras, foram tornando-se centrais na atuação de associações e movimentos comunitários e, por sua vez, iam ampliando sua interlocução com o Estado, mediante a participação em Conselhos de Direitos, na formalização de convênios para execução de projetos em suas áreas de atuação ou na linha de frente de reivindicações, marcando duramente suas posições frente a algumas ações de Governos.

Diante deste cenário, a definição do que vem a ser sociedade civil e como se dá sua participação no âmbito das políticas públicas ganhou contornos menos expressivos, abarcando certa ambiguidade no desenvolvimento desta tarefa. Observamos uma constante confusão de sociedade civil com ONG, ou ainda, Terceiro Setor. Registra-se também que tais organizações passaram a ocupar papel central na execução de políticas públicas sociais. Contudo, o termo “terceiro setor” ganha um sentido amplo na medida em que é composto por uma grande diversidade de organizações e

estabelecimentos locais, regionais, nacionais e até internacionais, todas definidas como de direito privado, abrangendo um enorme leque que vai desde associação de moradores ou de pessoas em torno de uma determinada causa até grandes fundações vinculadas a empresas multinacionais com “responsabilidade social” (ALMEIDA et al, 2008).

Pela definição jurídica, prevista pelo Código Civil Brasileiro (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), são reconhecidas apenas duas formas que são as “Associações” e as “Fundações”, o que as diferencia, sinteticamente, são a fonte de criação, enquanto as primeiras referem-se à livre associação de pessoas, sem obrigações entre si, para fins não econômicos, a segunda necessita surgir da doação de bens de um instituidor e também deve ter finalidade não econômica. Há ainda a ressalva de que as fundações somente poderão ser constituídas para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

Entretanto, embora a legislação restrinja as formas jurídicas de organizações sem fins lucrativos, Moura e Fernandes (2009) nos apresentam uma ampla gama de entendimentos quanto ao que seria o Terceiro Setor, produzidas por diferentes estudiosos dos campos da administração, políticas sociais e sociologia. O que se apresenta em comum a todas elas é o fato de que as organizações que compõem o terceiro setor são necessariamente organizações de direito privado e com finalidades públicas. Apresentam ainda que

Em 1998 foi realizado o IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor que estabeleceu que as organizações pertencentes ao Terceiro Setor são aquelas privadas, não governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas e de associação voluntária (MOURA; FERNANDES, 2009, p.05).

A crescente adoção de medidas neoliberais no final do século XX configurava, contudo, um cenário de minimização da participação do Estado na execução de políticas públicas, especialmente nas políticas sociais (DAGNINO, 2002). Dessa forma, em muitas localidades, relegou-se às instituições de direito privado a execução de ações de interesse público.

Almeida e outros (2008) complementam ainda afirmando que

[...] Independentemente de suas boas intenções, a maioria dessas organizações termina assumindo um papel substitutivo ao Estado, sobretudo em locais mais pobres e afastados. É esse caráter “substitutivo” e

não complementar que caracteriza as supostas “parcerias” entre o Estado e a sociedade. (p.39-40)

Em relação às crescentes falas de que a melhor forma do Estado prestar seu serviço realmente se dá através da terceirização, pois desonera o Estado de ações que lhe são custosas, burocráticas e inoperantes, reafirmamos que estas reforçam o desejo liberal de minimização do mesmo e retomam um processo já conhecido de sucateamento do bem público para justificar sua privatização. Possibilitando brechas para formas também privadas de conduzir recursos e bens que devem ser públicos.

Em estudos e experiências no setor público, podemos constatar que quanto mais forte é a presença social do Estado, maiores são as possibilidades de articulação e de atuação conjunta com as chamadas “entidades civis”, as quais, inclusive, deixam de assumir a responsabilidade pela prestação do serviço público e ficam mais livres para exercer seu papel fiscalizatório e propositivo, no planejamento e na avaliação das políticas. Nestas condições, fica reforçado o caráter complementar e não substitutivo das organizações sociais. Quando o Estado é omissor ou ausente, e quanto mais carente é a “comunidade” na qual se está atuando, as entidades não governamentais assumem uma responsabilidade que não deveria ser delas. Por mais idôneas que sejam essas organizações, algum grau de discricionariedade ocorre, concorrendo para o caráter privado e não público de suas ações. Além disso, muitas vezes, essas organizações não têm condições nem técnicas nem operacionais de garantir a prestação continuada daqueles serviços, não sendo capazes de propiciar a abrangência e a permanência necessárias para que suas ações produzam algum impacto coletivo [...] (ALMEIDA et al., 2008, p.39-40).

Tal fenômeno nos permite falar de um processo de terceirização da execução dessas políticas públicas. Característica que contribui para uma explosão da criação das instituições que, por um lado imprimem uma marca de profissionalização, com argumentos de uma maior eficiência, eficácia e melhor aproveitamento de recursos, com foco em resultados, requisitos para a melhoria de atendimento à população, mas, na mesma proporção, ações características para a manutenção da ordem do *capital*.

Em consequência do desenvolvimento do “terceiro setor” como complemento do processo de desarticulação da responsabilidade social do Estado, processam-se certos deslocamentos: de lutas sociais para a negociação/parceria; de direitos por serviços sociais para atividade voluntária/filantrópica; da solidariedade social/compulsória para solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito. (MONTAÑO, 2002, p.200)

Como impacto negativo dessa explosão, vimos um esvaziamento do poder de mobilização da sociedade civil organizada quando essas organizações se tornam

reféns dos recursos públicos e, conseqüentemente, dos agentes responsáveis pela manipulação desses recursos.

Stange (2010, p.36-37) contribui com essa discussão ao afirmar que

As novas entidades (ONGs Cidadãs, por exemplo) encontram, na *reorientação tecnicista*, a tônica de uma *gestão* das cidades baseada em *diagnósticos* e em *resultados* sociais, tônica também conhecida como a da 'profissionalização dos movimentos sociais'. Junto a isso, o que testemunhamos são mudanças na forma de participação política e, mesmo, na militância dos agentes sociais engajados desde outrora em lutas que culminaram, por exemplo, na Constituição de 1988, no Sistema Único de Saúde (SUS/1990) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECRIAD/1990).

A autora ainda complementa referindo-se a Paoli (2007), que faz uma polarização entre gestão e política, apresentando que a lógica de valorização da técnica produziria uma sobrevalorização das leis do mercado, o que custaria caro à noção de política, à constituição e à afirmação de espaços públicos e às formas de condução das injustiças sociais (STANGE, 2010).

É no vazio da política que a violência e a gestão das populações se instalam e produzem a ausência do mundo partilhado como referência de estar no mundo: substituem os espaços públicos por estratégias de autolegitimação, ao nos convencer que, diante da nossa urgência, o conhecimento especializado de técnicas e fórmulas de intervenção está aí para resolver os problemas com eficácia e nos proteger do incerto. O que elas configuram, no entanto, é um modo de gestão da vida coletiva que faz repetir, mais uma vez, o bloqueio dos caminhos que podem revitalizar o impulso das idéias e ações democráticas, ou seja, política (PAOLI, 2007, p. 226, citada por STANGE, 2010, p.37).

Importante o registro de que ao apresentar tal cenário, não descartamos, em nenhuma hipótese, a qualificação técnica e a legitimidade de atores dos movimentos sociais ou de certos agentes do chamado "terceiro setor" em gerirem e executarem ações com destinação pública. Mas o cenário apresentado nos permite uma triste constatação: exatamente o berço da resistência na luta pela democracia, os movimentos sociais, passam a abarcar também organizações que difundem práticas não democráticas, não coletivas, exclusivamente mercadológicas. Obviamente, mais que depressa, os apelos midiáticos e aqueles interessados na manutenção desse cenário esforçam-se em reunir tudo no mesmo barco, contribuindo para uma constante despotencialização das formas de organização social.

Como elemento que nos permite uma melhor compreensão desse processo, Raichelis (1998, p.27) nos apresenta que



[...] a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados.

Especificamente, na atuação contra as diversas formas de violência, ainda durante a vigência da ditadura militar (1964-1985), vários grupos foram criados como instrumentos de resistência ao regime ditatorial. Contudo, dos anos 90 em diante, houve um expressivo salto na constituição de associações como estratégias de fortalecimento de grupos vitimizados ou de minorias e na luta pela garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de mulheres, luta pela igualdade racial, direitos sexuais, etc.

Nesse contexto, importa registrar o surgimento do PROVITA<sup>10</sup> - Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - como programa de proteção especial a vítimas e testemunhas ameaçadas de morte em 1996, cuja execução ficou sob a responsabilidade da sociedade civil.

[...] Denominados Provita estes primeiros programas nasceram com o objetivo de dar garantia de vida e proteção às “vítimas” e testemunhas de crimes ameaçadas de morte que se dispunham a colaborar com a responsabilização judicial dos acusados.

Os Provita foram criados inicialmente para preservar as testemunhas de homicídios, principalmente aqueles cometidos por policiais, grupos de extermínio e “vítimas” do crime organizado. No entanto, hoje em dia também atendem outros casos como, por exemplo, aqueles relacionados à elucidação das redes de tráfico de drogas. (MANSUR, 2009, p. 38-39)

Aliados à experiência do Provita, outros programas de atendimento às vítimas de violência tiveram início e “passaram a ser denominados genericamente de Centros de Apoio às Vítimas de Violência e, em geral, também eram gerenciados por ONGs, em parceria com os Estados” (MANSUR, 2009, p.39). Em 2003, surge o PPCAAM e, com ele, o modelo de parceria Estado e Sociedade Civil foi reproduzido.

---

<sup>10</sup> O PROVITA atualmente é executado em 17 estados da Federação. No Espírito Santo sua execução, a partir de convênio firmado com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, é de responsabilidade do CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (LÉO), mesma entidade executora do PPCAAM/ES.

Atualmente, em todos<sup>11</sup> os Estados que possuem PPCAAM a sua execução é feita por meio de convênios entre ONGs e os respectivos Governos Estaduais.

Como impactos dessa modalidade de execução, mais uma vez nos deparamos com os impasses da participação da sociedade civil organizada na execução direta de políticas públicas. Concretamente, vivenciamos, junto com a transferência dos recursos – fundamentais para pôr em prática qualquer política – a transferência da responsabilidade. O Governo, em sua esfera municipal, estadual ou federal, atua como fiscalizador da execução, todavia, não oferece maiores contrapartidas às instituições. Ele apenas fiscaliza o trabalho pronto. Ele quer o produto. Apresenta-se, desse modo, como um cliente da organização da sociedade civil que lhe presta um serviço. Sua força política, de articulação, de mobilização e de regulação raramente entra em cena, deixando mais uma vez, a cargo das instituições, a tarefa de realizar além da execução, a preparação do ‘terreno’ para que essa execução se consolide de forma satisfatória, além destas arcarem com os possíveis ônus da execução e até de brechas deixadas quando da adoção deste modelo de gestão de políticas sociais, especialmente quando ocorre corte de recursos financeiros em função da reorientação política do governo ou simplesmente quando se precisa enxugar recursos de alguma ‘pasta’. Neste último caso, as políticas sociais são as primeiras a serem reduzidas.

As organizações sociais, por outro lado, ao se depararem com essa dupla tarefa, desgastam-se a tal ponto que, dificilmente, dão conta de efetivar outras ações às quais se propõem como seu papel fiscalizatório, por exemplo. Principalmente, quando essas se confrontam diretamente com interesses do Governo, muitas vezes seu principal financiador.

Paralelamente, tais instituições vivenciam enorme fragilidade quando assumem a responsabilidade por esses convênios, porquanto não possuem qualquer

---

<sup>11</sup> Com exceção do Estado do Rio de Janeiro, que até o início do ano de 2013 contava com esta forma de execução, porém, a partir de problemas enfrentados com a administração pública Estadual, a ONG que executava as ações naquele Estado não mais se propôs a executá-la e atualmente o próprio Estado, através de uma equipe específica é quem executa as ações do PPCAAM. Insta registrar que em outros Estados da federação este mesmo posicionamento vem sendo defendido. Como exemplo, cito o Rio Grande do Sul, cuja organização executora do PPCAAM não se dispôs a renovar o convênio com o Governo Federal, exatamente pelas dificuldades retratadas neste capítulo. No Espírito Santo ainda não há uma concretude deste posicionamento, embora o mesmo seja defendido por alguns membros da organização executora e da própria equipe do PPCAAM/ES.

contrapartida pela execução de tão importantes ações. Existem recursos para contratação de pessoal, mas quando acontecem atrasos de repasses de recursos por parte do Estado, não há possibilidade de arcar com multas, referentes a encargos trabalhistas. As instituições são fiscalizadas quanto à execução de suas contas e da excelência de seu trabalho, mas não possuem condições de arcar com despesas inerentes a sua própria existência, como de água, energia elétrica, pessoal, contábil, manutenção de sede, etc.

Ou seja, falamos de uma relação de parceria que se dá de forma desigual entre dois atores: o Estado e a sociedade civil organizada. E quando não se criam condições justas e dialogadas para o estabelecimento de parcerias, tem-se qualquer outro tipo de relação, mas não uma parceria.

Atualmente, na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil para a execução de políticas sociais, encontramos algo bem diferente de parceria, podemos falar explicitamente de relações permeadas pelo “clientelismo” e pelo “corporativismo”. Ambas as categorizações apresentadas por Nunes (1997) que identificou que o padrão institucionalizado da relação sociedade civil e Estado no Brasil se estruturou por meio do que ele chama de “quatro gramáticas”: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

Tais categorizações, segundo o autor, estariam presentes nas relações estruturantes do capitalismo nos países “periféricos<sup>12</sup>”, tendo sido construídas como produto da imbricação de ferramentas para afirmação do capital nos países primeiramente industrializados e as práticas desenvolvidas localmente, muito vinculadas às relações sociais personificadas coronelistas já presentes na sociedade, especialmente, brasileira. Com isso, encontra-se um Estado muito carregado do pensamento hegemônico neoliberal, em busca da aplicação de ferramentas próprias deste pensamento, mas interferido por práticas sociais vigentes há muito, na história brasileira.

Destacamos especialmente o clientelismo e o corporativismo, pois representam as gramáticas dominantes, segundo o autor. Ao resgatarmos a história, mais

---

<sup>12</sup> Denominação utilizada pelo próprio autor quando faz um comparativo entre os países que passaram primeiro pelo processo de industrialização (que marca a origem do sistema capitalista), por ele denominados “países centrais”, localizados especialmente na Europa ocidental e Estados Unidos.

precisamente a partir da década de 1930, no processo de constituição do Estado Nacional fazia-se necessário o apoio dos políticos locais, pois sua adesão era fundamental para a adequada implementação do projeto urbano-industrial que marcou o fortalecimento do capitalismo no Brasil. Para tanto foram centralizados os recursos da assistência social que funcionaram muito bem na aplicação da lógica clientelista, como forma de obter o apoio dos políticos locais. Ou seja, a reprodução do fisiologismo do “toma-lá-dá-cá.”

Paralelamente, O’Donnel (1976) citado *por* Almeida e outros (2008), identifica o caráter “bifronte” do corporativismo gestado na América Latina. O primeiro componente é o corporativismo “estatizante”, que reflete uma ação de controle de classes populares, na medida em que busca subordinar as organizações da sociedade que representam interesses do trabalho aos seus interesses. A outra frente é representada pelo corporativismo “privatista”, que corresponde aos setores da sociedade civil vinculados às classes dominantes que crescem em sua existência e representatividade e passam a influenciar decisões políticas do Estado. Para cada forma de manifestação do corporativismo estatal, o Estado assume formas de relacionamento distintas, ou seja, àquelas organizações que representam os interesses populares, dos trabalhadores, ele busca uma subordinação aos seus interesses, e para as organizações constituídas por representantes de classes dominantes, ele “deixa-se” influenciar em suas decisões.

Atualmente, percebe-se que tais práticas não se dispersaram. A influência de organizações sociais, especialmente aquelas financiadas por grandes corporações privadas, possuem relativa influência nos espaços de decisão políticos. Mesmo após a implementação e consolidação de uma grande estratégia democrática de controle social, que são os Conselhos de Direitos, percebe-se a manutenção desta prática. Basta uma observação mais atenta para os Conselhos “estratégicos” do ponto de vista de elaboração e fiscalização de políticas com grandes impactos econômicos, que poderão ser percebidas as presenças de tais corporações através da representação por organizações da sociedade civil.

“[...] o espaço público no campo da política social no Brasil foi constituído tendo como base as concepções de “cidadania regulada”, na perspectiva da política previdenciária, a qual foi implementada a partir da lógica corporativa-estatal, e de “cidadania invertida”, como expressão da ação assistencial, configurando-se como recurso de clientelismo do poder central

para subordinar o poder local e as instituições prestadoras de serviço social à política do governo federal.” (ALMEIDA et al., 2008,p.46)

Importante constatar que a sobrevivência das organizações da sociedade civil que assumem a execução direta de políticas públicas acaba se reduzindo à execução do convênio firmado com o Estado, já que este demanda boa parte das forças do corpo diretor da organização e dos membros associados mais presentes.

Ao analisar o cenário atual da relação sociedade civil e Estado, concordamos com Dagnino (2002a), onde ela nos apresenta o conceito de “confluência perversa”<sup>13</sup> entre um projeto de participação, democrático, construído nas lutas dos movimentos, especialmente nos anos 1980, e o projeto de Estado mínimo, disparado no Brasil, sobretudo, a partir dos anos 1990. Esta confluência se daria a partir da identificação de dois papéis passíveis de serem assumidos por instâncias da sociedade civil. O primeiro diria respeito a um projeto gestado no seio das lutas dos próprios movimentos sociais (formalizados ou não) que afirmava a construção e disseminação de ações participativas, democratizantes, especialmente com perspectivas de ocupação do poder do Estado. E o segundo, fortemente influenciado e conectado com o cenário mundial dos anos 1990, onde se fazia presente um projeto neoliberal, de minimização do Estado. (DAGNINO, 2002; 2004; CRUZ, 2003). Em ambos os projetos a participação da sociedade civil é fundamental, pois ela se torna o vetor dessa confluência que se apresenta como perversa justamente porque afirma simultaneamente duas vertentes opostas e contraditórias.

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, 2004, p.97)

Importante nos atentarmos ainda, ao falarmos da tensão imbricada nas relações estabelecidas e possíveis entre sociedade civil organizada e Estado, para o risco permanente de recairmos num processo de dicotomização, polarizando a sociedade civil como vetor de todo e qualquer processo democrático instituinte e o Estado

---

<sup>13</sup> “A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos” (DAGNINO, 2002a, p.289).

como emperrador oficial da democracia (DAGNINO, 2004). Precisamos de muito cuidado para toda e qualquer análise neste sentido. Dado que essa correlação aponta para tensionamentos, que podem se apresentar de formas diversas por esses conjuntos de atores, com vetores e sentidos variáveis, mas que expressam projetos políticos muito específicos quais sejam: um que pressupõe o fortalecimento dos espaços públicos e de ampliação da participação da sociedade civil nas instâncias de discussões e decisões relacionadas às políticas públicas, e outro com a perspectiva de redução da participação e de crescente privatização das instâncias decisórias da esfera pública.

Com o processo de conquistas histórico, especialmente da constituinte, identifica-se uma diversidade de relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no campo das políticas sociais em geral: orçamento participativo, conselhos gestores, execução de serviços, entre outras.

Segundo Teixeira (2002), são três possibilidades de relação entre Estado e sociedade civil no campo das políticas sociais: 1) o “encontro pressão” – que se caracteriza pela pressão, monitoramento e crítica pela sociedade civil organizada direcionada ao Estado. Geralmente é menos formal, não apresentando contratos formais entre o Estado e a organização da sociedade civil. Apresenta-se em situações onde a condução da política se dá diretamente pelo Estado e a sociedade civil exerce acompanhamento dos passos do órgão governamental, elaborando críticas e buscando influenciar nos rumos desta condução. 2) O “encontro de prestação de serviços” – como o próprio nome sugere, indica prestação de serviços pela organização da sociedade civil para o Estado. É caracterizada por um distanciamento das relações entre Estado e organização da sociedade civil, onde a avaliação se dá unilateralmente pelo “órgão financiador”. 3) Têm-se, por fim, o “encontro participativo” – o mais envolvente dos encontros, onde organizações da sociedade civil e Estado elaboram conjuntamente o projeto/ação a ser desenvolvido. Há a participação efetiva de ambos na execução, geralmente regulada por contrato formalizado, com espaço para adequações ou mudanças, caso necessário; divisão de responsabilidades e espaço para críticas mútuas.

Na experiência que nós vivenciamos no PPCAAM, podemos perceber uma alternância, onde se pretende uma relação próxima do encontro participativo, onde a

sociedade civil e o Estado atuam em colaboração, num projeto elaborado conjuntamente. Porém quando diferenças se acirram, percebemos um deslocamento de relações, onde o Estado assume/coloca-se no papel de contratante de um serviço e a sociedade civil se posiciona, assumindo-se como vetor de pressão. Este momento se apresenta, com freqüência, quando as diferenças entre formas de ação se colocam ou quando as demandas se configuram muito contraditórias entre projeto político estatal e projeto político das organizações da sociedade civil.

É certo que um projeto político que se propõe democrático vem penetrando nas vielas do Estado brasileiro, principalmente após o processo de redemocratização e, mais recentemente, no início dos anos 2000. A disseminação dessas experiências pode ser facilmente observada, como já dito, com a multiplicação dos Conselhos gestores, orçamento participativo, audiências públicas sobre variadas temáticas, etc.. Mesmo que algumas destas ações se operacionalizem atualmente por força de lei, ressaltamos a importância dos movimentos instituintes empregados para a construção dessas leis.

No entanto, havemos de permanecer atentos também a esta análise, pois temos observado que essas instâncias de regulação e controle da execução de políticas públicas podem assumir contornos bastante endurecidos, especialmente quando seus membros representam interesses particulares de pessoas, grupos e/ou organizações.

E se, atualmente, falamos de uma disputa de forças posta em cena, de constante tensionamento entre projetos políticos de Estado e de Sociedade civil, tal tensão se deve exatamente a esse entrelaçamento construído ao longo dos últimos anos.

Acreditamos como fundamental o aprofundamento das relações entre organizações da sociedade civil e órgãos do Estado como meio de consolidação de um processo democrático, tão necessário para a resolução das complexas questões que se apresentam atualmente no campo social e político. Entretanto, nos causa profunda preocupação quando confrontamos essa intenção com a dificuldade de tornar visível a funcionalidade de políticas sociais democráticas num contexto neoliberal. Juntamente, e de forma complementar, muito nos preocupa o cenário ainda

existente de práticas (estatais e de organizações da sociedade civil) que reafirmam a desresponsabilização do Estado com a garantia da aplicação de políticas sociais.

Tal processo de desresponsabilização culmina na adoção, por parte da população, de formas cada vez mais privativas de resolução de conflitos e questões notadamente pertencentes ao campo coletivo e social.

Assim sendo, nos parece oportuno estabelecer perspectivas normativas para a construção da relação entre Estado e sociedade civil no campo das políticas sociais que fortaleçam o projeto de afirmação, aprofundamento e universalização de direitos numa perspectiva imediata da melhoria das condições de vida das classes subalternas, fundada num horizonte de acúmulo de mudanças para uma radical transformação societária. (ALMEIDA et al., 2008, p.45)

Em síntese, celebramos as conquistas dos movimentos sociais em todo o processo de ampliar a participação popular nas decisões do Estado, bem como no direcionamento de suas ações para o foco de interesses e necessidades da população. Comprovamos a força com a qual a sociedade civil organizada se faz presente nesses espaços deliberativos e o quanto isto potencializa a atuação e a mobilização de novos atores. Entretanto, percebemos igualmente, que esse processo de participação se choca com o modelo hegemônico capitalista de acumulação e privatização: dos lucros, da propriedade, das soluções 'mágicas' para problemas históricos, do conhecimento especializado, etc. Portanto, neste trabalho de pesquisa, no qual nos propomos falar da importância dos encontros, jamais nos furtaríamos a pôr em análise os encontros que se dão nesse plano e que são determinantes para a execução de ações públicas. Seria impossível qualquer análise sobre encaminhamentos e práticas, se desconsiderássemos as peculiaridades da execução dessas ações.



## Estado de Governo

Mergulhado nas análises sobre a relação entre Estado e Sociedade civil, torna-se inevitável não recorrer às contribuições apresentadas por Michel Foucault acerca da problemática do governo. As análises deste filósofo francês são fundamentais para a compreensão do processo de constituição do Estado Moderno e as relações de poder que o atravessam, constituindo o governo e as formas de governar que experimentamos atualmente.

Ao discutir o processo de transição do poder soberano para o poder estatal, Foucault (2005) apresenta seus estudos na identificação do foco de ação deste poder que passa a agir sobre a vida, configurando um *biopoder*. O autor destaca que o poder soberano antecede ao surgimento dos Estados Modernos e caracterizava-se pelo poder sobre a morte, ou seja, o soberano, como forma de manifestar seu poder, decidia sobre quem poderia ser morto. “O efeito do poder soberano sobre a vida só se exerce a partir do momento em que o soberano pode matar” (FOUCAULT, 2005, p.286).

No curso “Em defesa da sociedade”, ministrado em 1975 e 1976 no Collège de France, Foucault trabalhou como a guerra, contemplando seus diferentes aspectos (invasões, batalhas, conquistas, vitórias, relação dos vencedores com os vencidos, apropriações) foi utilizada como um analisador da história e das relações sociais. Neste curso, o filósofo caracteriza que a guerra configurou-se como pano de fundo das relações de poder.

Formou-se um discurso sobre as relações entre a sociedade e a guerra. Um discurso histórico-jurídico – muito diferente do discurso filosófico-jurídico ordenado ao problema da soberania – faz da guerra o pano de fundo permanente de todas as instituições de poder. (...) foi a guerra que presidiu o nascimento dos Estados: mas não a guerra ideal – a imaginada pelos filósofos do estado natural –, mas guerras reais e batalhas efetivas; as leis nasceram em meio a expedições, a conquistas e a cidades incendiadas; mas a guerra continua também a causar estragos no interior dos mecanismos do poder, ou pelo menos a constituir o motor secreto das instituições, das leis e da ordem. (Foucault, 2005, p. 321-322)

Contrariamente ao que Thomas Hobbes (1588-1679) apontava, o surgimento do Estado não se fundamenta como estratégia para se evitar a guerra, mas a partir da transição das guerras de Religião para guerras marcadas pelas oposições internas nos Estados recém formados (FOUCAULT, 2005), dividindo a sociedade por inteiro,

configurando posições, num campo ou no outro. Com isso, as guerras passam a não ser mais apenas para defender territórios, mas para preservação de uma determinada população.

Nos séculos XVII e XVIII surgem as técnicas de poder direcionadas ao corpo individual, tornando-o um alvo, fazendo dele instrumento de docilização, disciplinando-o, regulando-o (FOUCAULT, 2005). O corpo passa a ser racionalizado, cada vez mais individualizado com técnicas disciplinares que o vigiam, o treinam e o punem. Contudo, associando-se a essa tecnologia de poder, a partir do século XVIII surge uma outra tecnologia que não exclui a anterior, mas por sua vez, ocupa-se dos mesmos processos disciplinares, mas dessa vez não direcionados ao corpo individual, essa técnica passa a ocupar-se da massa populacional, da multiplicidade dos homens, direcionada não apenas ao “homem-corpo, mas do homem-espécie” (FOUCAULT, 2005, p. 289).

Depois da anátomo-política do corpo humano, instaurada no decorrer do século XVIII, vemos aparecer, no fim do mesmo século, algo que já não é uma anátomo-política do corpo humano, mas que eu chamaria de uma “biopolítica” da espécie humana (FOUCAULT, 2005, p.289).

Falamos agora de um poder que não é mais soberano, ou seja, não decide mais sobre a morte, “fazendo morrer e deixando viver”, este, agora, configura-se como um poder sobre a vida da população, um governo sobre a vida. “A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer” (FOUCAULT, 2005, p. 294).

Essa forma de governo da vida se propõe ao aumento da mesma, assim o Estado passa a se ocupar do controle e da regulamentação da vida, pois quanto mais aumentada, prolongada ela estiver, maior será o poder do Estado. As primeiras formas dessa regulamentação remetem a processos que são intrínsecos à própria vida da população, ou seja, os nascimentos, as doenças, a morte (FOUCAULT, 2005). Além de formas de governo de indivíduos, Foucault nos apresenta formas de governo da população.

Entender a morte como algo que ameaça constantemente a vida e traçar estratégias para combatê-la é uma forma de governar a vida, mas, sobretudo, de qualificar formas de vida da população para preservar a força do próprio Estado. Dessa maneira, aumenta-se a vida, controlam-se seus

acidentes, limitam-se suas deficiências (GUARESCHI; SCISLESKI, 2011, p. 88).

No curso intitulado A Governamentalidade, também ministrado no Collège de France, em 1978, Foucault (1979) se debruça sobre a temática do governo e o que vai chamar de governamentalidade. O autor nos apresenta o processo de transição entre o que denomina inicialmente de “a arte de governar” para as “técnicas de governo”. Assumindo a forma de uma racionalidade governamental e uma nova prática política. Com isso, ele nos apresenta como se deu o processo de formulação de uma economia política, partindo da identificação de três tipos de governo: 1) “o governo de si mesmo”, vinculado à moral; 2) “a arte de governar uma família”, que diz respeito à economia; e, 3) “a ciência de bem governar o Estado”, que diz respeito à política (FOUCAULT, 1979, p.165). A partir do processo de transição da família, como modelo de governo, para a população, introduz-se na “arte de governar” uma ciência de Estado (a “Estatística”), que permitirá essa conversão em uma técnica de governo. Essa nova racionalidade política não tem como objeto primário a manutenção de um território, nem tampouco o aumento do poder soberano, mas sim o governo do conjunto dos homens, enquanto população. Com isto, essa ciência de estado, a estatística, aplica-se adequadamente, pois permite o estudo da população, que passa a ser o objetivo final do governo, permitindo o isolamento de seus problemas e o seu maior controle.

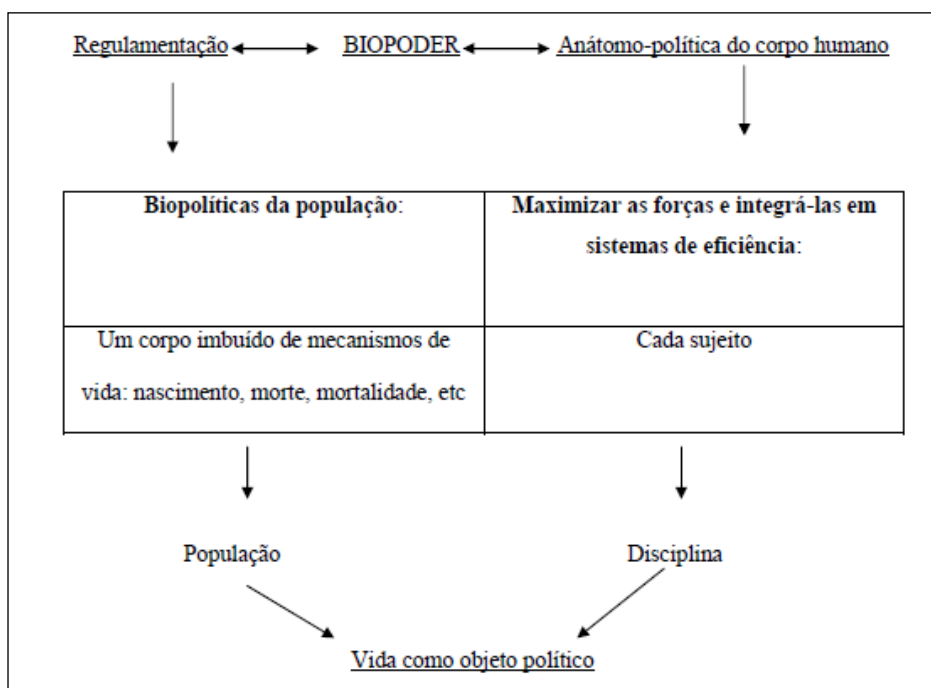
[...] a população aparecerá como o objetivo final do governo. Pois qual pode ser o objetivo do governo? Não certamente governar, mas melhorar a sorte da população, aumentar sua riqueza, sua duração de vida, sua saúde, etc. E quais são os instrumentos que o governo utilizará para alcançar estes fins, que em certo sentido são imanentes à população? Campanhas, através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se dêem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para uma determinada região ou para uma determinada atividade os fluxos de população, etc. [...] a população aparece como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça. O interesse individual – como consciência de cada indivíduo constituinte da população – e o interesse geral – como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e as aspirações individuais daqueles que a compõem – constituem o alvo e o instrumento fundamental do governo da população. Nascimento portanto de uma arte ou, em todo caso, de táticas e técnicas absolutamente novas. (FOUCAULT, 1979, p.170)

Contudo o filósofo alerta que a soberania não deixou de desempenhar um papel com a transição da arte do governo para uma ciência política, contrariamente, ela

assumiu um lugar diferenciado, juntamente com a disciplina, uma vez que o papel da soberania, fundado em ordenamentos jurídicos, ocupou-se de formular definições próprias para o governo de Estado enquanto que a disciplina foi fundamental, pois com esta nova tecnologia não se tratava apenas de gestão da população em nível macro, mas era preciso gerir seu detalhe, suas minúcias. Foucault (2008) elenca três formas de sociedade que emergiram ao longo da história, que seriam a de soberania, a de disciplina e a de governo, porém não propõe que uma tenha se sobreposto à outra. “Trata-se de um triângulo: soberania-disciplina-gestão governamental, que tem na população seu alvo e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais.” (FOUCAULT, 1979, p. 171)

Em sua tese, Scisleski (2010), em referência aos estudos de Nikolas Rose (2007) apresenta um quadro (Figura 4) que relaciona muito bem este processo de identificação da vida como objeto político, tanto em sua forma individual, quanto nos aspectos populacionais, destacando o elemento da simultaneidade da atuação deste biopoder.

**Figura 4 – Mecanismo de ação do biopoder**



Fonte: (SCISLESKI, 2010, p. 50)

Assim, podemos perceber como nesse processo de tomada da vida como objeto político o biopoder atua simultaneamente em todos e em cada um.

Foucault (2008, p. 143-144) apresenta a seguinte definição de governamentalidade:

Por essa palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado”.

E avança ainda nas suas reflexões, de que se conhecemos o Estado nessa forma atual, isto se deve a essa governamentalidade, uma vez que ela se apresenta simultaneamente interior e exterior ao Estado já que são as táticas de governo que definem a todo instante o que é público e o que é privado ou o que deve ou não ser do âmbito do Estado (FOUCAULT, 2008).

Para cunhar seu conceito de governamentalidade, o filósofo francês referiu três pilares de apoio que são o poder pastoral; a técnica diplomático-militar; e, a polícia.

Sobre o primeiro, ele apresenta uma distinção entre o poder pastoral e o poder soberano, onde o primeiro referir-se-ia à forma como um pastor conduz seu rebanho, através do exercício de um dever, onde este é conhecedor do rebanho em seu conjunto e no detalhe. No entanto, esta ligação encontra-se no nível da moral e da virtude (FOUCAULT, 2008; SCISLESKI, 2010).

Em relação ao poder soberano, pode-se considerar que a figura do soberano assemelha-se com a do pastor, na medida em que ambos estão sozinhos no cuidado com seu “objeto”. No entanto a grande diferenciação se apresentará quando o soberano focará sua atenção tanto para o combate às ameaças externas de seu território, através do desenvolvimento de estratégias políticas; quanto cuidará do desenvolvimento de artifícios para combater as ameaças internas, manter a ordem pública e preservar sua autoridade, criando assim a polícia, como elemento de que

substituirá a moral do pastorado cristão (FOUCAULT, 2008; SCISLESKI, 2010), completando o tripé que embasa a composição da governamentalidade. Importante o registro de que a polícia aqui citada difere-se do instrumento de repressão que o termo identifica nos dias atuais, esta seria apenas uma forma da polícia que, abrangeria todo o contexto de relações presentes na sociedade, aproximando-se mais de uma noção de vigilância.

Posteriormente, com o desenvolvimento das tecnologias disciplinares e com a sua junção com as tecnologias de regulamentação, teremos a criação do que Foucault chama de “Estado de Governo”, onde a racionalidade política, já contando com a governamentalidade, se configurará como individualização e um princípio totalitário simultaneamente.

A interrelação dessas forças (diplomático-militar e policial) será permeada pelas relações de comércio e pela circulação monetária, já atravessada por concepções liberais. Assim, com o surgimento dos Estados Modernos, a racionalidade política se organizará em uma tríade que pela população, pela garantia de sua segurança (tanto internamente – polícia; quanto externamente – relações diplomático-militares) quanto pelo governo como elemento individualizado e totalitário simultaneamente, este último passando a ser marcado por um jogo de interesses configurado pelos mercados.

Nessa perspectiva liberal do livre mercado, as liberdades individuais são importantíssimas para a manutenção desta lógica. Assim, na gênese da estruturação do Estado de Direito, este surge como um instrumento de mediação dos conflitos surgidos entre as liberdades individuais.

Inserido neste contexto, Scisleski (2010, p.54) nos apresenta a definição de governo em Foucault,

[...] como uma arte de governar que abrange um poder que se remete ao indivíduo, ao próprio aparelho de Estado e também a uma técnica geral de governo dos homens. Nessa junção, o governo atua como uma forma de normalização, na medida em que atua sobre os corpos, sobre a população e, sobretudo, sobre a vida.

Pensando nessa definição de governo dos homens, Foucault fala de uma determinada racionalidade presente no modo de controle sobre a vida dos homens

que inserido no contexto neoliberal contemporâneo atuará diretamente sobre o controle daquilo que prejudica a liberdade do mercado. Assim, o Estado passa a assumir a responsabilidade por esse controle, não permitindo que outras formas de relação que não as mediadas pelo mercado venham a emergir.

Seguindo com sua reflexão, Foucault ainda vai apresentar a definição de governamentalidade no curso “A Hermenêutica do sujeito (1981-1982) onde a apresenta como “um campo estratégico de relações de poder no que elas têm de móvel, transformável, reversível” (FOUCAULT, 2011, p.225). Scisleski (2010, p.54) dirá que “está-se no campo da governamentalidade na medida em que se pensa em um direcionamento específico de práticas de governo – quando, por exemplo, se governa as famílias, as crianças, os trabalhadores [...] Isto é, há uma multiplicidade de governos que se dão internamente ao Estado e à sociedade”.

A partir desta definição, Foucault (2011, p.225) complementa que a análise da governamentalidade, ou “do poder como conjunto de relações reversíveis – deve referir-se a uma ética do sujeito definido pela relação de si para consigo”.

Em sua tese, Scisleski (2010) destaca a retomada de Foucault na problematização do governo como instância, além dos mecanismos estatais, como exercício constante de ocupação de si, conforme já apontado acima. A autora apresenta uma breve consideração sobre a análise que Foucault faz sobre o cuidado de si, que deve ser tomado não apenas como um princípio, mas como um exercício constante e de atenção permanente. Refere ainda que esse exercício solicita “o uso de certas regras e procedimentos objetivos” e citando Foucault complementa que “ocupar-se consigo é um privilégio; é uma marca de superioridade social, por oposição aos que devem ocupar-se com os outros para servi-los ou então ocupar-se com um ofício para poder viver” (SCISLESKI, 2010, p.56).

Com essa reflexão, a autora afirma que “o governo de si é, simultaneamente, um dever e uma técnica”<sup>14</sup>. Refere ainda as formas desenvolvidas para instrumentalizar

---

<sup>14</sup> SCISLESKI, A. **Governando vidas matáveis**: as relações entre a saúde e a justiça dirigidas a jovens em conflito com a lei. (Doutorado em Psicologia). Programa de Pós-graduação em Psicologia – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2010, p.56.

e pedagogizar esse cuidado, a partir do desenvolvimento de práticas que se configuram em discursos que atribuem verdade ao sujeito que passam a ser “aprendidas”. Essas práticas findam por operacionalizar não só verdades às quais os sujeitos se sujeitam, mas “nesse exercício de vigilância da própria vida – constitui-se um processo de subjetivação”<sup>15</sup>.

Em outras palavras, podemos perceber o impacto da governamentalidade – compreendida como uma racionalidade que se atualiza no conjunto de práticas constituídas e orientadas para o governo de segmentos específicos da população – na própria constituição de sujeitos uma vez que ao relacioná-la ao cuidado de si, Foucault (2011) nos auxilia a compreender como a esse cuidado de si se converte em um dever e uma técnica, instrumentalizado por práticas que atribuem verdades aos sujeitos.

### **Vida nua, estrutura soberana e Estado de exceção**

Outro fundamental referencial teórico que adotamos são os conceitos de vida nua, biopolítica e Estado de Exceção, delineados por Giorgio Agamben, filósofo e jurista italiano que retoma o conceito de biopolítica de Foucault, propondo alguns avanços que muito nos servirão neste trabalho.

Como vimos, Foucault localiza a inserção da vida na política como fruto de uma transição ocorrida do modelo de “Estado Territorial”/Estado absolutista para o “Estado de População”/Estado Liberal. Tendo o poder manifestado pela modificação do “deixar viver e fazer morrer” para o “deixar morrer e fazer viver”. Nesse processo identifica-se a racionalização do governar e a regulamentação da vida através de técnicas políticas – com as quais o Estado assume o cuidado com a população, a massa de indivíduos. Juntamente, identifica-se o que Agamben chamou de “tecnologias do eu” – “através das quais se realiza o processo de subjetivação que leva o indivíduo a vincular-se à própria identidade e à própria consciência e, conjuntamente, a um poder de controle externo” (AGAMBEN, 2010, p.13). Ou seja,

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 56.



táticas direcionadas tanto ao indivíduo quanto à massa populacional, constituindo uma Biopolítica, como poder que incide sobre a vida.

Agamben (2010) trabalha a tomada da vida pela política considerando outros aspectos, para isso ele resgata na Grécia Antiga as definições de vida existentes. Segundo o autor, os gregos não possuíam uma palavra única para o que chamamos de vida atualmente, eles utilizavam-se de duas terminologias distintas, “a *zoé*, que exprimia o simples fato de viver, comum a todos os seres vivos (animais, homens ou deuses) e *bíos*, que indicava a forma ou maneira de viver própria de um indivíduo ou de um grupo” (AGAMBEN, 2010, p. 9). A *zoé* pode ser entendida como a vida em si, ou seja, a vida em geral, comum a todos os seres viventes, a vida nua. Já a *bíos* seria relacionada a um modo de vida particular, um tipo de vida, por exemplo, uma vida política, ou uma vida de prazeres, etc. No entanto, o autor complementa afirmando que a vida nua, ou *zoé*, foi excluída do contexto da *pólis*, passando a ser restrita à vida reprodutiva (AGAMBEN, 2010), e citando Aristóteles, apresenta o que este último autor teria definido como uma “meta da comunidade perfeita” onde considerava a vida numa transição para uma vida qualificada: “nascida em vista do viver, mas existente essencialmente em vista do viver bem” (ARISTÓTELES apud AGAMBEN, 2010, p. 10).

Importante o destaque que o jurista atribui a este fato, retomando a importância do reingresso da *zoé* na *polis*, “a politização da vida nua como tal constitui o evento decisivo da modernidade, que assinala uma transformação radical das categorias do pensamento clássico” (AGAMBEN, 2010, p.12). Ele relaciona tal afirmação à importância dos trabalhos de Foucault, com o conceito de Biopoder, e Hannah Arendt, em seu “A Condição Humana”, ambos acenando para a importância e as radicais transformações no curso da humanidade com a tomada da vida como objeto da política. Ainda sobre Foucault, Agamben (2010) retoma que o filósofo francês identificou em seus trabalhos a enorme integração entre técnicas de individualização subjetivas e procedimentos de totalização objetivos, apontando para esse “duplo vínculo político” que contempla as duas vertentes, ou seja a individuação e a simultânea totalização das estruturas do poder moderno (FOUCAULT apud AGAMBEN, 2010).

Desse modo, Agamben (2010) apresenta como questão central a busca pela identificação, no corpo do poder, do ponto onde essas técnicas de individuação e os processos de totalização se tocam. Segundo Scisleski (2010, p. 59), “investigando qual seria o ponto de intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico do poder, Agamben encontra o poder soberano como conector dessa ligação”. Contudo a autora acrescenta o destaque de que nem o entendimento de biopolítica e nem o de poder soberano são os mesmos entre Foucault e Agamben. Sobre a biopolítica, para Agamben, ela não faria referência “apenas a um conceito ou a uma forma com a qual o Estado toma o governo da vida, mas principalmente refere-se a um operador que articula não só a gestão da vida, mas também a gestão da morte” (SCISLESKI, 2010, p. 59). Sobre as diferenças existentes no poder soberano, a autora nos ajudará no aprofundamento destas posteriormente.

O filósofo italiano, ao identificar que somente no evento da constituição dos Estados Modernos é que a vida nua seria novamente inserida na política, com base nas suas investigações, cujas referências já apresentamos, conclui que essa inserção, ou ainda, esta inclusão se dá a partir de uma exclusão, ocorrida com o afastamento da vida nua da *pólis* e que este processo se apresentou como definidor da política ocidental, ao qual Agamben caracteriza como uma “estrutura da exceção” (AGAMBEN, 2010, p. 14). Ou seja, essa estrutura da exceção é uma lógica que rege a política ocidental e é marcada pela característica de exclusão-inclusiva, uma estrutura que primeiro exclui, para posteriormente incluir. Tal processo geraria para Agamben a própria existência da política, fundamentada na relação “vida nua-existência política”. “A política existe porque o homem é o vivente que, na linguagem, separa e opõe a si a própria vida nua e, ao mesmo tempo, se mantém em relação com ela numa exclusão inclusiva” (AGAMBEN, 2010, p.16). Isto afirmaria o desnível existente entre as duas “formas” de vida e configuraria o processo de tomada da vida como objeto pela política, constituindo assim uma biopolítica.

Focando na questão principal para Agamben (2010), ou seja, aquela que busca identificar qual seria o ponto de intersecção entre as práticas totalitárias e as práticas individualizantes, o italiano busca compreender o que se apresenta como limites do ordenamento jurídico, para isso, ele identifica duas categorias cruciais para esse entendimento: a vida nua, representada pela figura do *homo sacer*, e a figura do soberano.

O *homo sacer* é uma categoria resgatada por Agamben da Roma antiga que o auxilia na explicação do conceito de vida nua. *Homo sacer*, ou homem sacro, na Roma antiga era associado a um homem malvado ou impuro (FESTO apud AGAMBEN, 2010) e representava um ser destituído de uma vida protegida. Era uma figura que poderia ser matável sem que seu executor fosse condenado por isto, ao mesmo tempo, era uma figura também desprezada para o sacrifício. Ou seja, sua vida não era digna nem para os homens, nem para os deuses. Em decorrência disto, não era protegido nem pelas leis dos homens nem pelas leis divinas. Com isso, ao *homo sacer* – a vida nua – implicava a possibilidade de ser morto sem que o autor dessa morte fosse considerado um homicida. Na relação com a ordem jurídica, essa figura, por estar desprotegida das leis, seria situada num limite inferior, ou aquém do ordenamento jurídico, sendo, portanto, banida dessa proteção jurídica.

Noutro extremo estaria a soberania, sobre a qual Agamben se utiliza dos conceitos do jurista alemão Carl Schmitt para falar do “paradoxo da soberania”, como ele enuncia: “o soberano está, ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico” (AGAMBEN, 2010, p.22). Ele apresenta este paradoxo para explicar a relação do soberano com o estado de exceção. Ou seja, uma vez estabelecida uma ordem, uma norma, uma lei, cabe ao soberano a decisão sobre a manutenção ou não desta norma, através da aplicação ou não de um estado de exceção. Com isso, o soberano se apresenta ao mesmo tempo dentro e fora desta norma; dentro, na medida em que o ordenamento jurídico lhe confere poderes para suspender a norma, para declarar o estado de exceção, e fora porque ele, ao decidir sobre a norma na exceção, coloca-se acima dela. (SCHMITT apud AGAMBEN, 2010). Em outras palavras, “é preciso criar uma situação normal, e soberano é aquele que decide de modo definitivo se este estado de normalidade reina de fato” (AGAMBEN, 2010, p. 23)

Assim, Agamben (2010) relaciona o *homo sacer* num extremo do ordenamento jurídico, desprotegido dele e o soberano no outro extremo, colocando-se acima dele e identifica como ambos se encontram em permanente relação. (SCISLESKI, 2010).

A partir dessas idéias, Agamben (2010), identifica que se apresenta uma estrutura de exceção na forma de governar a população, pois não bastaria o processo de inclusão da vida nua na pólis, mas a presença de uma lógica de exceção,

expressada pela inclusão daquilo que se exclui, onde a exceção se torna uma regra. E essa lógica seria a regente da política ocidental moderna. Complementando a partir de Scisleski e Guareschi (2011, p. 93 e 94), “o homem vira sujeito e objeto do poder político – da biopolítica – não havendo, portanto, uma diferenciação entre vida e política”.

Ao identificar essa lógica da exceção que se torna regra e constitui a política ocidental na modernidade, Agamben também evidencia como esse estado de exceção se constitui num paradigma de governo.

Se, de fato, o que define a soberania é a prerrogativa (normativa) de decidir sobre a suspensão do ordenamento jurídico-estatal, então o soberano é aquele a quem a lei se aplica, desaplicando-se, aquele que, por força de uma prerrogativa constitucional, pode decretar a suspensão total ou parcial da constituição, e dos direitos e garantias nela consolidados. (GIACOLA JUNIOR, 2008, p.283-284)

Sobre esse exemplo Scisleski (2010) referindo-se à Gomez (2008), remete à situação do ex-presidente norte americano George W. Bush, quando este declara a guerra ao terrorismo, após o episódio do 11 de setembro de 2001. Com esta declaração, Bush fez com que os Estados Unidos assumissem uma posição que infringiram normas internacionais, adotando posturas xenofóbicas, estabelecendo uma espécie de “vale tudo” contra o terrorismo. Scisleski (2010, p.65) conclui afirmando que “é nesse sentido que a ideia de um estado de exceção, como regra de governo, torna-se importante de ser problematizada”.

O próprio Agamben (2010) remete-se à experiência de *Auschwitz* afirmando que esta foi a maior evidência que o estado de exceção, como modelo de governo, deixou para o mundo. Contudo, quando consideramos os estados modernos “democráticos de direito”, mesmo que eles não assumam formas totalitárias declaradas, há a presença do controle na vida da população através de práticas sutis, invisíveis e cotidianas que indicam a presença do estado de exceção como paradigma de governo. Tanto através de ações dirigidas à população mais pobre, quanto às seqüenciais violências sofridas com maior incidência por determinados segmentos populacionais, como jovens negros ou homossexuais, especialmente por parte de agentes do Estado. Isto demonstra a configuração de uma relação de abandono desses e outros segmentos em relação à proteção legal de suas vidas. Uma vez que a lei, mesmo existente, não os protege.

Giaccoia Junior (2008) nos auxilia no entendimento dessa relação de abandono quando afirma que

Se a constituição da esfera política da decisão soberana (consistente, como é sabido, no direito de vida e morte, direito de fazer morrer ou deixar viver) é o fato jurídico primordial, e se a exceção é a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e a inclui em si através de sua própria suspensão, então a interpretação dominante do contrato social – como fundamento racional de legitimidade do poder político – perde muito de sua força de convencimento. (p. 282 e 283)

Este autor, complementa ainda, a partir de uma citação do próprio Agamben (2010, p.108 e 109), que

É chegado, portanto, o momento de reler desde o princípio todo o mito de fundação da cidade moderna, de Hobbes a Rousseau. O estado de natureza é, na verdade, um estado de exceção [...] o relacionamento jurídico político originário é o *bando* [...] que mantém unidos justamente a vida nua e o poder soberano. É preciso dispensar reservas a todas as representações do ato político originário como um contrato ou uma convenção, que assinalaria de modo pontual e definido a passagem da natureza ao Estado. Existe aqui, ao invés, uma bem mais complexa zona de indiscernibilidade entre *nómos*<sup>16</sup> e *physis*, na qual o liame estatal, tendo a forma do *bando*, é também desde sempre não estatalidade e pseudonatureza, e a natureza apresenta-se desde sempre como *nómos* e estado de exceção. Este mal entendido do mitologema hobbesiano em termos de *contrato* em vez de *bando* condenou a democracia à impotência toda vez que se tratava de enfrentar o problema do poder soberano e, ao mesmo tempo, tornou-a constitutivamente incapaz de pensar verdadeiramente, na modernidade, uma política não estatal.

A partir dessas definições, torna-se possível a compreensão de como essa relação de abandono que caracteriza a noção de *bando*, afasta-se da idéia de um contrato social – que serviria de amparo para essa vida nua na sociedade – e configura-se como a forma pela qual a política permite a inclusão da vida nua. Ou seja, pela noção de *bando*, a inclusão da vida nua na política se dá a partir de sua própria exclusão, na medida em que se configura a relação de abandono dessa vida, por isso a noção de contrato social – onde cada componente da sociedade abriria mão de parte da “gestão de sua liberdade” em prol de um contrato onde o Estado assumiria essa responsabilidade – se desfaz.

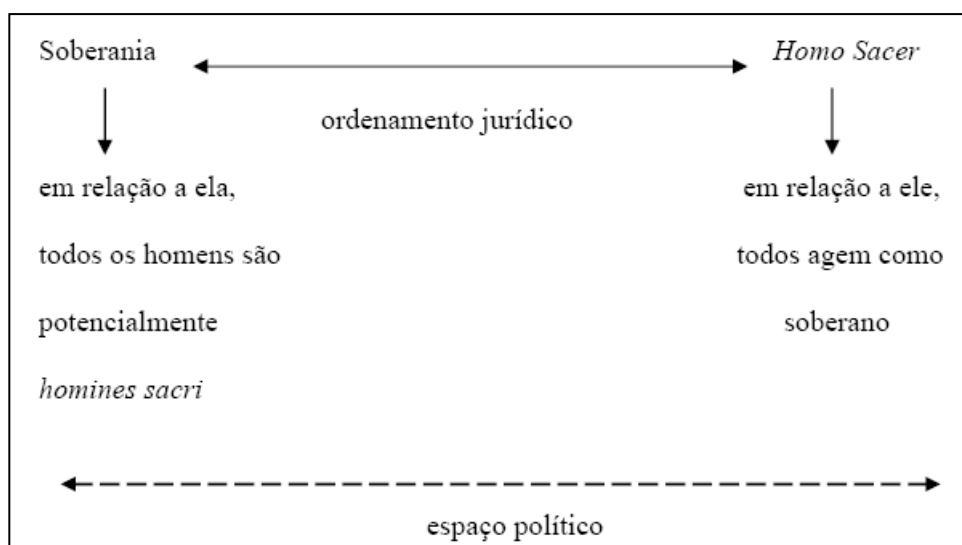
<sup>16</sup> “A noção de *nomos* é, no pensamento de Carl Schmitt, uma das figuras por meio das quais ele procura pensar aquele “direito da origem” e o estabelecimento de uma ‘ordem concreta’. Para ele, a idéia de *nomos* tem um caráter espacial, já que está associada ao modo como uma determinada ordem ganha um lugar no espaço. Nesse sentido, o conceito procura pôr em evidência a ‘unidade entre ordenação e localização [*Ordnung und Ortung*]’ que seria característica do direito.” (FERREIRA, 2008, p.358)

Ademais, Agamben (2010) complementa que o *bando* se apresenta exatamente como a força atrativa e repulsiva entre os extremos da exceção soberana, entre o *homo sacer* e o soberano, entre a vida nua e o poder.

Scisleski (2010) ressalta que a relação de abandono em relação à lei acrescenta uma característica de virtualidade ao *bando*, em outros termos, essa condição da vida nua pode referir-se a todos nós, a qualquer momento. “Justamente porque as fronteiras entre política e vida não mais se distinguem, não há como estabelecer uma certa inatingibilidade. Isto é, não há ‘imunidade’ contra a vulnerabilidade da sacralidade da vida” (SCISLESKI, 2010, p.67).

Com isso, em sua tese, a autora apresenta o seguinte esquema ilustrativo que nos auxilia na compreensão dessa virtualidade do *bando*.

**Figura 5 - Relação de abandono presente no ordenamento jurídico mediador entre poder soberano e vida nua**



Fonte: (SCISLESKI, 2010, p. 67)

Complementando a lógica do estado de exceção para Giorgio Agamben, apresentamos o conceito de campo. Agamben (2010) remete-se ao campo de concentração dos judeus durante o holocausto como principal referência do conceito de campo. “Quando o nosso tempo procurou dar uma localização visível permanente

a este ilocalizável<sup>17</sup>, o resultado foi o campo de concentração” (Agamben, 2010, p.26).

Assim, o Campo, para Agamben (2010) se refere àquele espaço diferenciado, onde é expresso o puro espaço biopolítico.

O estado de exceção, que era essencialmente uma suspensão temporal do ordenamento, torna-se agora uma nova e estável disposição espacial, na qual habita aquela vida nua que, em proporção crescente, não pode mais ser inscrita no ordenamento. O descolamento crescente entre o nascimento (a vida nua) e o Estado-nação é o fato novo da política do nosso tempo, e aquilo que chamamos de *campo* é seu resíduo. A um ordenamento sem localização (o estado de exceção, no qual a lei é suspensa) corresponde agora uma localização sem ordenamento (o campo, como espaço permanente de exceção). (AGAMBEN, 2010, p. 171)

Scisleski (2010, p.68) complementa: “No campo, esse puro espaço biopolítico, não se distinguem direito e fato, vida e extermínio, exclusão e inclusão, exceção e regra”.

Retornando a Agamben (2010), a partir do conceito de *bando*, que configura a relação política originária, pelo abandono; a tese da soberania, onde o poder soberano se opõe à vida nua e busca sua produção incessante a partir da exclusão inclusiva; e, a afirmação de Agamben (2010, p.176) de que “o *campo* [...] é hoje o paradigma biopolítico do Ocidente”; temos os elementos necessários para conclusão de que o ordenamento jurídico apresenta-se cada vez mais na forma de abandono com a vida, empreendendo que ao invés de afirmá-la, nega-a, que a política ocidental se constituiu, desde o início, como uma biopolítica, engendrando invisíveis práticas de extermínio nas práticas de controle cotidianas.

Deste modo, com o auxílio de Foucault e Agamben, torna-se possível compreendermos a existência de categorias políticas que afirmam formas de governar a vida no seu aspecto mais miúdo e cotidiano, constituindo práticas de inclusão ou exclusão e vida ou morte.

---

<sup>17</sup> Por ilocalizável aqui, Agamben (2010) refere-se ao estado de exceção como estrutura política fundamental dos Estados modernos.

**“[...] É da vocação da vida a beleza e a nós cabe não diminuí-la, não roê-la com nossos minúsculos gestos ratos, nossos fatos apinhados de pequenezas, [...]”**

### **O Processo de avaliação para ingresso no PPCAAM**

A primeira etapa da proteção oferecida pelo PPCAAM inicia-se com o processo de avaliação. Neste, os profissionais do programa travam diálogos com os demais serviços da rede, tomam contato com as situações de ameaças vivenciadas pelas crianças e adolescentes e realizam uma entrevista para detalhamento da situação e verificação de ações cabíveis ao caso.

Ao longo dos dez anos de existência do programa, talvez tenha sido nessa etapa que ocorreram as mais radicais e significativas mudanças na forma de atuação. No Espírito Santo, para este trabalho, não foram encontrados registros da forma de funcionamento referente ao processo de avaliação entre os anos de 2003 a 2005, portanto, as informações aqui descritas já foram obtidas a partir da vivência do programa sob a gestão do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos.

O PPCAAM não é uma política de acesso direto, onde qualquer pessoa possa acioná-la sem serviços intermediários. Foi planejada e construída ao longo desses anos de existência como uma política de direitos humanos, transversal, que necessita interagir com as demais políticas e setores. Assim, quando surge à luz do ECRIAD, ela utiliza-se dos dispositivos previstos nessa lei. Por isso, as portas de entrada do PPCAAM são as mesmas que ordenam o funcionamento da política de crianças e adolescentes, ou seja, o Conselho Tutelar, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Três instâncias com competências previstas em lei para mobilização de agentes públicos e privados para garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O decreto federal nº 6.231/2007, define que “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” (BRASIL, 2007, art. 3º) e acrescenta que a proteção pode ser estendida a jovens de até 21 anos, desde que egressos de medidas socioeducativas.

Apresentamos um primeiro gargalo no que concerne à amplitude e atuação do programa. O termo egresso apresenta-se como muito amplo, principalmente na interpretação dos magistrados, uma vez que a partir dos 18 anos, os jovens perdem a possibilidade de suporte pelas estruturas consolidadas pelo ECRAD. Logo, ao se ver em situação de vulnerabilidade/ameaça, em função de seu histórico de vida até então, esse jovem, maior alvo da violência, que não possui mais amparo das iniciativas voltadas a crianças e adolescentes, fica no limbo das políticas públicas, pois mesmo que ele venha a ser acompanhado pelo PPCAAM, seu referenciamento não contará mais com os serviços destinados à crianças e adolescentes, mesmo que por lei lhe seja garantido, na prática o que ocorre é que os serviços não compreendem esse referenciamento como de sua competência.

Conforme prevê o Decreto Federal nº 6.231/2007, em seu artigo 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”.

Cotidianamente, esse processo se efetiva quando algum serviço da rede identifica uma situação de ameaça vivenciada por uma criança/adolescente em um determinado território do Estado e aciona uma das portas de entrada do PPCAAM. A partir de então, cada uma das portas de entrada já estão munidas com uma ficha de pré-avaliação (ANEXO A), instrumento desenvolvido pelos profissionais do programa que contém perguntas direcionadoras sobre a situação de ameaça, território e tempo da ameaça, situação familiar, situação processual e ações já adotadas pela porta de entrada.

Os profissionais do programa orientam o preenchimento na presença do adolescente e de um responsável legal, pois haverá maior riqueza e nível de detalhe nas respostas. Em seguida, essa ficha deve ser encaminhada ao PPCAAM, da forma mais rápida e segura possível (geralmente via fax ou e-mail) e será agendado o dia da entrevista com a criança/adolescente e familiares.

Neste ponto do procedimento enfrenta-se um efeito das mudanças pelas quais o programa passou ao longo desses anos. Em 2005, quando o CADH iniciou seu trabalho com o PPCAAM, o funcionamento era numa outra lógica: era disponibilizado um número de telefone de plantão para as portas de entrada e esse telefone ficava com o coordenador do programa, a partir do acionamento, independentemente do horário, o coordenador mobilizava a equipe, que na ocasião era composta por dois psicólogos, dois assistentes sociais, um advogado, um assistente administrativo e dois “apoios administrativos” – que na maior parte do tempo faziam o papel de motoristas da equipe. Dessa forma, geralmente, dois profissionais e um motorista deslocavam-se para o município sede da porta de entrada que os acionou e faziam uma rápida entrevista de avaliação com as pessoas presentes. Aqueles que apresentavam os requisitos descritos acima eram imediatamente retirados da localidade e encaminhados para “pousos provisórios<sup>18</sup>” até que fosse identificado um local seguro para sua inserção posterior. Quando a criança/adolescente entrava no programa desacompanhado, primeiro retirava-o do local e em seguida pensava-se para onde ele seria levado. Às vezes uma viagem do norte do estado até a região sul (cerca de 6h a 8h) configurava tempo suficiente para que o coordenador pudesse articular um local para esse/a menino/a ser acolhido/a, outras vezes não.

Observava-se, no entanto, que os índices de evasão do programa eram altíssimos, pois muitas pessoas, especialmente quando se tratava de crianças e adolescentes desacompanhados de familiares, passados alguns dias, às vezes até horas, desconstruíam ou minimizavam a situação de ameaça vivenciada, ou ainda, não concordavam com as regras de funcionamento do programa. Percebia-se também que o próprio entendimento do programa era prejudicado, pois não havia tempo para a pessoa absorver tudo que lhe estava acontecendo. Em outras palavras, a lógica de funcionamento do programa era calcada na emergência, com a retirada emergencial das pessoas da fonte de ameaça/risco, porém com pequenas chances de se efetivar mudanças mais significativas na vida dos usuários, pois costumeiramente não se tinha tempo para intervenções mais complexas e duradouras.

---

<sup>18</sup> Por “pousos provisórios” compreende-se toda e qualquer possibilidade de acolhida para uma família, com infraestrutura de alimentação, banho e dormida.

A forma como o PPCAAM tem sido pensado no Espírito Santo atualmente, solicita sua integração com os demais serviços do Sistema de Garantia de Direitos e, por isso a implicação de todos os agentes envolvidos se faz fundamental para que esse sistema se efetive. O processo de proteção desenvolvido pelo PPCAAM, exatamente por se basear na perspectiva da proteção integral, solicita a adoção de ações de curto e médio prazo, mas que incidam na transformação da vida das pessoas atendidas de modo que as circunstâncias que compõem o cenário da ameaça de morte não venham a se repetir ou sejam minimizadas. Como já dito, uma situação de ameaça de morte contra um adolescente não é algo que se constrói repentinamente. Estes se encontram inseridos em um ciclo de violações de direitos que, muitas vezes, os acompanham desde muito cedo. Por isso, a atuação do programa evidencia um primeiro paradoxo: ao mesmo tempo em que demanda intervenções que quebrem esse ciclo de violações e auxiliem esta criança/adolescente e seus familiares na produção de outras configurações que rompa com a trajetória que vivenciaram até então e que lhes proporcionou a ameaça, também solicita o máximo de brevidade, pois se apresenta como uma proposta que também, por vezes, viola direitos, na medida em que restringe convívio e comunicação e os afasta de sua convivência comunitária habitual. Sem contar que pelo período de transição, entre o antigo e o futuro território, o acesso a alguns direitos também é interrompido, como a educação, às vezes à convivência familiar, ao lazer e à cultura, etc.

Imerso nessas questões, ao longo dos anos, o procedimento de avaliação e de inserção foi sendo substituído por um maior rigor na avaliação dos critérios para a inclusão e com a adoção de maior tempo para a efetivação da inserção das pessoas. Assim, atualmente, ao receber uma solicitação de avaliação, o programa antes do agendamento verifica junto àquele serviço quais são as alternativas de proteção imediatas das quais ele e o grupo familiar ameaçado dispõem. O objetivo deste é de mobilizar os próprios recursos disponíveis no território daquelas pessoas, antes da adoção de medidas mais drásticas como o acolhimento institucional ou o afastamento desordenado das pessoas dos seus vínculos territoriais e afetivos.

Aliás, este elemento tem sido muito caro nas intervenções do programa, pois a aposta nas possibilidades de micro-articulações daquelas pessoas envolvidas

precisa ser constante, uma vez que isto potencializa a sua própria capacidade de resolução de conflitos/situações quando estas são passíveis de resolução imediatas.

Justamente por esse investimento, as entrevistas têm sido divididas em dois encontros. No primeiro é realizada a escuta da situação pela equipe e apresentada a forma de funcionamento do programa, com algumas regras. Também é realizado o investimento em alternativas que não demandem a inclusão das pessoas no programa, sejam alternativas junto a outros familiares, sejam possibilidades de mediação do conflito, ou através do compartilhamento da situação com outros agentes do conjunto de serviços. São realizadas ações na tentativa de identificação de pessoas do convívio habitual daquela criança ou adolescente ameaçada, que residam fora da área de risco e que possam acolhê-la com segurança e garantindo-lhe a manutenção do direito à convivência familiar, evitando-se assim a inserção dela no Programa. Também se verifica a concretude da situação de ameaça, principalmente levando-se em conta os elementos relatados, o tempo em que a mesma ocorreu, a situação atual dos ameaçadores e o nível de circulação rotineiro do ameaçado.

Por exemplo, uma ameaça de cerca de seis meses de ocorrência, onde a pessoa ameaçada mantém sua rotina habitual, com circulação normal, inclusive pela região onde o dito “ameaçador” também circula, tendo já vivido episódios que o aproximassem deste “ameaçador”, geralmente é avaliada como não concreta, dispensando a ação do programa. Ou ainda, aquela situação que envolveu uma dívida ou acerto de contas, momento no qual foram desferidas ameaças contra a criança/adolescente, mas numa oportunidade posterior, ambos já se encontraram e resolveram seu conflito, não demandará inclusão no PPCAAM. Contudo, essas conclusões não deixam de ser conectadas com orientações para o referenciamento/acompanhamento na própria rede local de serviços, de modo que as situações vivenciadas por aquelas crianças/adolescentes não tornem a se repetirem.

Em outra esfera, relato aquelas situações de ameaça onde, mesmo após os seis meses do episódio da ameaça, o ameaçador mantém sua postura, restringindo a circulação do ameaçado, impedindo-o manter seu cotidiano de ações, reincidindo a ameaça por meio de gestos, falas, recados aos familiares, consistem em objeto de

intervenção do programa. Ou aqueles casos onde tudo acabou de acontecer e há o clamor pela emergência de ações, onde estão presentes muito mais o medo e dificuldade de conseguir encontrar saídas do que propriamente a necessidade de retirada permanente do local de ameaça.

Tais exemplos nos evidenciam como podem ser distintas as situações encontradas em uma entrevista de avaliação. Como podem ser variadas as formas de ameaça e consequentemente as possibilidades de intervenção pelos profissionais do PPCAAM.

Uma discussão presente no PPCAAM diz respeito à forma do instrumento ficha de pré-avaliação. Já é um consenso nacionalmente que se trata de um instrumento que precisa ser reformulado, pois ele restringe as respostas, não é claro quanto ao que precisa ser perguntado, apresentando certo padrão de respostas deixando outros elementos importantes de fora. Contudo, ainda se configura como a principal ferramenta de fornecimento de informações prévias ao programa, cujas informações auxiliam na definição dos técnicos que participarão da entrevista de avaliação, na definição do local, na forma de abordagem da criança/adolescente de modo a evitarmos o processo tão desgastante de revitimização da violência sofrida.

Paralelamente a este processo de revisão, a ficha ainda se apresenta como ferramenta fundamental para embasamento dos encaminhamentos e considera-se que seu maior ganho tem sido a provocação que realiza na pessoa responsável pelo seu preenchimento para que reflita sobre algumas questões já nos seus primeiros contatos com as pessoas ameaçadas. Isto representa um ganho especialmente na resolução de algumas situações de forma imediata, sem necessidade do acionamento do programa.

Muitas entrevistas de avaliação são encerradas no primeiro encontro, geralmente aquelas que não caracterizam uma situação de ameaça concreta ou quando não há a voluntariedade das pessoas ameaçadas em ingressarem no programa. As que demandam um segundo momento, são aquelas onde depois de realizada a explicação da forma de funcionamento, os critérios para inclusão e os requisitos para permanência, faz-se necessário um tempo para que todos os envolvidos consigam construir alguma elaboração daquilo que lhes foi apresentado e possam

avaliar com mais reservas seu interesse ou a possibilidade de outros encaminhamentos. Contudo, o tempo entre o primeiro encontro e o segundo sempre é avaliado conjuntamente com os envolvidos, levando-se em conta a retaguarda de segurança que possuem (família e criança/adolescente ameaçado direto).

Outro fator que conduz à necessidade de um segundo encontro (às vezes até mais de dois<sup>19</sup>) é a não participação de todos os membros com possibilidades de decisão na entrevista de avaliação. Do total de avaliações solicitadas até 2012, foi possível identificar que 52% das referências familiares presentes foram apenas as mães das crianças/adolescentes. Por isso, o segundo momento de avaliação funciona como uma forma de viabilizar que outros componentes do grupo familiar tenham conhecimento da proposta do PPCAAM e com que haja maior entendimento da proposta apresentada.

Ainda sobre a inclusão, o decreto 6.231/2007, prevê:

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. (BRASIL, 2007, art. 11)

Com base nos itens descritos pelos incisos do artigo citado, o corpo de profissionais do PPCAAM, mesmo considerando que há a necessidade de reformulação de alguns pontos do decreto federal, vem se dedicando ao compartilhamento de tais reflexões com as portas de entrada e com os demais serviços da rede, pois, o que estes demandam do programa de proteção atualmente é a intervenção emergencial, ou seja, aquela que promova a retirada da criança/adolescente da iminência do risco/ameaça.

O processo de avaliação do PPCAAM engloba um conjunto de ações que o torna elemento fundamental para o desenvolvimento das atividades do programa, não apenas por ser o momento de conhecimento e uma forma de acolhimento das

---

<sup>19</sup> Das 546 solicitações de avaliação entre 2009 e 2012, 95 delas demandaram 3 ou mais momentos presenciais. Geralmente estes ocorrem quando outros familiares precisam conhecer a proposta de proteção; quando os familiares reiteradamente não comparecem aos encontros, demandando novos agendamentos; quando o programa necessita de maiores informações ou não consegue concluir acerca da situação apresentada.

peças que entrarão ou não no programa, mas, principalmente por reunir numa sequência de ações possibilidades diversas de atuação para o profissional da ponta. Numa ação técnica exigente, o processo de avaliação também solicita o exercício da sensibilidade, do jogo político, do senso de realidade e coerência do profissional responsável por sua condução. Tudo isso permeado por um rigor ético estritamente necessário que promoverá interferências não só na condução dos casos internamente no programa, mas no próprio funcionamento da rede de serviços componentes do Sistema de Garantia de Direitos como um todo, já que aquela criança/adolescente e sua família já estão previamente inseridas nesta rede e continuarão o sendo, caso não sejam inseridos no PPCAAM. Do mesmo modo, a partir da intervenção do programa com a inclusão das pessoas ameaçadas, estas invariavelmente serão deslocadas e apresentadas para outra rede, em outro território.

**“[...] É da natureza da vida a grandeza.”**

Partimos do ponto onde identificamos uma racionalidade de governo que está posta e configurando esse *campo* de puro espaço biopolítico, onde as ações representam ações de poder e incidem diretamente sobre a vida. Assim se expressa essa governamentalidade: como uma arte de governar as políticas sociais especificamente e que atravessa e constitui as relações entre Estado e sociedade civil; atravessa e constitui também as relações entre as organizações sociais e serviços; atravessa as relações entre usuários e serviços; e atua diretamente na constituição de formas subjetivas usuário e formas subjetivas profissional.

E como essa governamentalidade se exerce? A partir da orientação pelo contexto de um modo econômico capitalista neoliberal, onde a existência cada vez mais predominante da lógica da prestação de serviços se apresenta intensamente e é determinante para a manutenção do mercado. Assim observa-se cada vez mais crescente a existência de corpos-imagem; corpos-vitrines; corpos-empresas, que precisam continuar existindo nesta lógica, onde a concorrência impera e onde só

possui lugar aqueles que são mais rentáveis e mais úteis para a acumulação de capital.

A partir das contribuições de Castel (1991), ao nos apresentar a pobreza não apenas como o oposto da riqueza, mas como o resultado de uma dinâmica dupla, que envolve a precarização das relações de trabalho e a fragilização dos vínculos sociais, caracterizando assim a existência de uma “zona de desfiliação” em oposição a uma “zona de integração”. Enquanto a segunda se configuraria com a presença de possibilidades de inclusão no trabalho e a existência e possibilidades de mobilização de suportes sociais sólidos, a primeira destaca-se como o extremo da não vinculação social, configurando um isolamento e a exclusão das formas de trabalho. A esta figura, habitante dessa zona, poder-se-á chamar de “desfiliado”. Necessário dizer que Castel ainda configura duas zonas intermediárias entre as apresentadas, sendo a “zona de vulnerabilidade” e a “zona de assistência” e o autor registra que as fronteiras entre elas são “porosas”, sendo que a zona de desfiliação alimenta-se da zona de vulnerabilidade e de assistência. Diante dessas definições, o autor constata a atualização dessas zonas habitadas pela população, especialmente a de vulnerabilidade e a de desfiliação, quando, na década de 1980, a população francesa se depara com altos índices de desemprego e o mundo vivencia o fortalecimento deste novo modelo econômico orientado exclusivamente ao mercado.

Montaño (2002), ao falar sobre as novas abordagens das “questões sociais” relaciona que, com a implementação das idéias neoliberais, a partir do final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, observou-se, no Brasil, o processo de minimização do Estado, com significativa alteração da Seguridade Social como direito do cidadão e universalidade da prestação dos serviços à população, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, para um modelo denominado “contratualista” – com abandono do compromisso pelo pleno emprego, diminuição dos gastos sociais públicos, transformação dos serviços sociais universais em atenção pública seletiva e focalizada aos carentes.

É assim que, no que concerne ao novo trato da “questão social”, a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa. Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas ao mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também



descentralizadas administrativamente; o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Em idêntico sentido, os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de uso popular, os “complementos salariais” etc., se vêem fortemente reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade. O que significa que os “serviços estatais para pobres” são “pobres serviços estatais”. (MONTAÑO, 2002, p.3)

O autor apresenta ainda que para cobertura dos vácuos deixados nessa minimização do Estado, o tratamento dado à questão social passa pela privatização desta ao mercado – quando trata-se de elementos lucrativos –, ou ao terceiro setor – quando as respostas apresentadas são deficitárias ou não interessam ao mercado. E complementa que, a partir das respostas apresentadas à questão pelo projeto neoliberal, pode-se falar de “duas categorias de cidadãos: os integrados/consumidores e os excluídos/assistidos, corroborando a definição inaugurada por Robert Castel (1991).

Essa lógica de prestação de serviços, como uma resposta do Estado às demandas sociais, pode ser observada nas relações entre Estado e sociedade civil, quando o ente Estado transfere recursos para a sociedade civil e cobra os seus produtos, isentando-se de responsabilidades, operando processos de terceirizações. Ou seja, deslocando e condensando junto com os recursos repassados, um conjunto de ações, práticas, saberes, forças políticas, poderes que nem sempre poderão ser efetivados pela sociedade civil, uma vez que esta passa a ocupar lugar diferenciado no campo social, sobretudo com o surgimento do “terceiro setor”. Assim, como uma afirmação do modelo neoliberal, a sociedade civil organizada vê-se enfraquecida no que se refere ao seu potencial poder de efetivação de lutas pela garantia de direitos universais, em detrimento das “parcerias” firmadas com o Estado, que continua sendo o detentor das principais decisões político-normativas. Tal posicionamento enfraquece o processo democrático de controle social das ações do Estado, uma vez que, pelo que já vimos em outro capítulo, as forças de tensionamento das organizações sociais encontram-se neutralizadas pelas “parcerias” desenvolvidas e pela sua incapacidade de auto-subsistência.

Observa-se também a presença dessa lógica nas relações entre os órgãos/setores/organizações, pois a forma de relacionamento estabelecida se ancora naquela lógica da prestação de um serviço. Perde-se com isso a dimensão

processual das políticas sociais, pois as ações se encerram com o término da atuação daquele estabelecimento que as executaram.

Com a perda dessa dimensão processual, que interliga os diversos órgãos/setores/organizações que compõem as políticas sociais, as demandas que se apresentam tendem a assumir e solicitar atenção imediatas, sendo as mesmas transformadas em demandas emergenciais, moldando essa forma de governar a população emergencialmente. Nesse cenário o desenvolvimento de políticas compensatórias impera.

Tais políticas acabam sendo pautadas por lógicas privatistas e segregacionistas, que atualmente se apresentam de diferentes modos: seja com a higienização dos espaços públicos por meio do afastamento dos loucos, dos desvalidos, dos infratores, dos delinquentes, enfim, daqueles sem solução e que não cabem nessa organização socioeconômica nem como consumidores e nem como prestadores de serviços.

Aliás, o lugar de prestadores de serviços geralmente acaba sendo o campo destinado à grande parcela da população não detentora de bens, que se vê amplamente enfraquecida em seu poder de compreender-se como potente para travar lutas em favor de seus direitos universais.

Esta verdadeira desresponsabilização do Estado no trato da “questão social”, [...] só é possível de ser realmente compreendida na sua articulação com a auto-responsabilização dos sujeitos carenciados e com a desoneração do capital na intervenção social, no contexto do novo projeto neoliberal. (MONTAÑO, 2002, p.7)

Neste ponto, o ato de encaminhar um caso, de demandar a atuação de um serviço apresenta-se como analisador dessa lógica instituída, ou seja, de adoção de modos privatistas, compensatórios, funcionando também como relação de consumo, onde os serviços/setores passam a relacionarem-se com outros com a denominação de clientes. Um analisador dessa governamentalidade que se opera na atenção às políticas sociais, especialmente nas políticas orientadas à população infanto-juvenil e pode assumir uma face muito mais ampla do que o reconhecimento da necessidade da atuação de outro ator/serviço. Quando um encaminhamento se impõe para além de uma demanda por complementaridade de uma ação, quando

ele se configura como a possibilidade de livrar-se do problema ou, ainda, como a constatação de que “esse problema não é meu, não me afeta”.

A própria existência do PPCAAM já denuncia a existência dessa lógica, uma vez que se trata de um novo serviço que se faz necessário em um determinado momento histórico para atender uma demanda direta de proteção à vida que deve ser o compromisso de todos os serviços, especialmente os de atenção a crianças e adolescentes fundamentados na lógica da proteção integral. Em alguns momentos, essa simples existência tem por produto a setorização da atenção à vida, ou seja, está ameaçado? Então é do departamento do PPCAAM. Não me pertence.

Nesse contexto, o acesso aos direitos funciona como mais uma mercadoria que pode ser ofertada. Assim como num *shopping*, temos os lugares específicos com a oferta dos serviços, as Casas de Direitos, Balcões da Cidadania, as Casas do Cidadão<sup>20</sup>, etc.

Ao vivenciar o cotidiano num Programa de Proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte, percebo o quanto essa lógica de encaminhamento para prestação de serviços se faz presente entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos quando estes, oficialmente ou não, solicitam a atuação do PPCAAM. Neste momento, quando se encontram num mesmo ponto serviço de origem, criança/adolescente/família e PPCAAM, percebo um cenário fértil para a identificação de manifestações claras desta forma de governar a vida de crianças/adolescentes que atravessa a criação e execução das políticas públicas direcionadas a esse público.

Especialmente quando há a configuração de uma demanda para a atuação do PPCAAM, esta solicita a existência de uma situação de ameaça de morte, algo muito específico como o próprio programa. Com isso, necessariamente este será o argumento para a atuação desta política especializada e, seguindo a racionalidade de governo já descrita – que conjuga produtividade, otimização de recursos, planejamento, assertividade, com direitos, deveres, compromissos e

---

<sup>20</sup> Casa dos Direitos e Casa do Cidadão, são os nomes de dois espaços públicos disponíveis à população em Vitória/ES, onde a mesma pode acessar serviços, como tirar documentos, registros civis, ou acessar Conselhos de Direitos. Balcão da Cidadania é o nome de um projeto desenvolvido no município de Serra/ES com características semelhantes aos demais.

responsabilidades – certamente nenhum serviço se proporia a acionar uma ação especializada como o PPCAAM se não partisse do princípio da existência de uma situação de ameaça de morte.

Em considerando que muitas ações executadas por diferentes serviços de atenção à criança e ao adolescente são desenvolvidas utilizando-se como principal argumento o “em nome da vida” e cada vez mais se tem observado a ocorrência de ações como internações compulsórias para tratamentos de uso de substâncias psicoativas; afastamentos igualmente compulsórios do convívio de pessoas de afeto – familiares ou não; apelos para alterações na Constituição Federal e da lei federal nº 8069/1990 (ECRIAD) contemplando a redução da maioridade penal; a cobrança por punições “mais severas” para adolescentes que cometeram atos infracionais; julgamentos públicos realizados com o auxílio da imprensa, que não ofertam aos réus o direito à defesa, etc. compreendo que ações desse tipo têm servido como exemplo do exercício da atuação de forças que efetuam um poder sobre a vida (biopolítica) bastante integrado com o conceito de *campo* já apresentado. Neste campo, os exercícios dessas forças atuam diretamente sobre a vida da população e contribuem para a produção de suas formas de agir cotidianas.

Neste contexto, falamos da existência de processos hegemônicos que naturalizam a ameaça de morte desses meninos e meninas, configurando essa *instituição criança/adolescente ameaçado de morte*.

Conforme observamos anteriormente, sob a luz da análise institucional, o conceito de instituição se apresenta pela articulação entre o conjunto de práticas sociais historicamente produzidas por indivíduos, grupos, coletividades e as normas sociais já existentes (LOURAU, 2004a) e implica tanto práticas instituídas quanto instituintes. Considerando a *instituição criança/adolescente ameaçado de morte*, ousamos apresentar que seu componente instituído apresenta-se marcado pela produção histórica desse sujeito “desfiliado”, que possui seu lugar na sociedade muito demarcado e próprio. Ao passo que seu componente instituinte se configura tanto no potencial de resistência que essa *instituição* representa no contexto social contemporâneo: solicitando formas diferenciadas do conjunto de serviços se relacionarem; solicitando atenção diferenciada para uma parcela da população que “mancham” os governos com os índices de homicídio; apontando para o Estado e

para a sociedade possibilidades de escapes das formas de contenção e de segurança implementadas; quanto naquilo que essa *instituição* representa de desafios cotidianos para os atores envolvidos diretamente com ela (a rede de serviços que dedica atenção a essa população). Nas próximas páginas veremos o processo de composição dessa *instituição*, bem como seus detalhes e nuances.

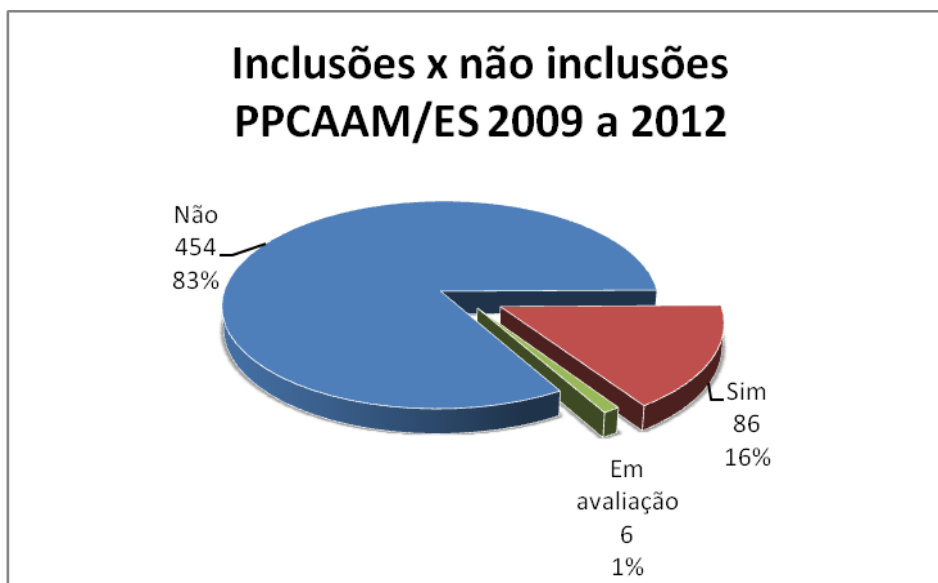
Certamente, quando falamos de violações do direito à vida, abordamos sobre situações singulares, diferenciadas para cada pessoa. Entretanto, partindo do cotidiano de trabalho no PPCAAM/ES e na interlocução com os vários atores do SGD, torna-se possível a percepção de diferentes formas de ouvir as histórias dessas crianças/adolescentes. Comumente, deparamo-nos com situações em que as pessoas envolvidas sequer foram ouvidas, ou a forma como foram ouvidas desdobram-se em intervenções cujo foco não se centraliza nas suas questões mais cruciais.

Geralmente é no momento que alguns serviços se deparam com o relato das histórias de vida é que emerge a figura “ameaçado de morte”. Porém, essa figura já existe há muito, ela apenas não acessa o serviço nominando essa demanda. Ela normalmente bate na porta dos serviços com outras questões: “problemas” na escola; violência familiar; abuso de substâncias psicoativas; fome; atos infracionais. Os “desfiliaados”, conforme definido por Castel (1991).

Todas essas manifestações são anúncios de uma ameaça de morte que se apresenta para essa população. Todas evidenciam que uma forma ameaçado de morte já está em gestação. O passo seguinte é essa forma se deparar com outra – geralmente habitante da mesma “zona de desfiliação” – que assumirá o papel de ameaçador, configurando o ato de ameaçar. Constituinto assim uma prática que pode se manifestar sob diferentes categorizações.

A partir das informações constantes no banco de dados do PPCAAM/ES, entre os anos de 2009 e 2012, foram realizadas 546 solicitações de avaliação ao programa, destas, 86 crianças/adolescentes foram incluídas, 454 não foram incluídas e 6 casos estavam em análise ao final de dezembro de 2012.

**Figura 6 - Gráfico de Inclusão x não inclusões PPCAAM/ES de 2009 a 2012.**



Fonte: Banco de dados PPCAAM/ES.

Os dados referentes aos motivos de ameaça apontam para algumas categorias pré-definidas ainda no início da implementação do PPCAAM, sendo as mesmas:

- Envolvimento com o tráfico de drogas;
- Intolerância / Conflito com a comunidade;
- Gangues / Disputas entre grupos rivais;
- Exploração Sexual;
- Abuso Sexual;
- Violência Familiar;
- Ameaça Policial;
- Ameaças provenientes de Milícias;
- Grupos de extermínio;
- Testemunha ocular;
- Testemunha oficial;
- Conflitos nas instituições de medidas socioeducativas;

Em virtude da existência dessas categorias, os levantamentos realizados localmente apontam para os seguintes dados de motivos de ameaças, conforme se pode observar na figura 7. Das 546 solicitações de atendimento no período do estudo, em 166 não foi possível a identificação da ameaça, seja porque não ocorreu a entrevista ou seja porque não foi configurada situação de ameaça de morte à pessoa. Assim, das 380 solicitações restantes, temos o seguinte cenário:

- 7 casos tiveram por motivo o envolvimento de crianças/adolescentes em redes de Exploração Sexual, geralmente esses casos passam a ser

ameaçados quando a rede é denunciada ou é descoberta pela polícia, ou quando a pessoa ameaçada acaba se deparando com a necessidade de registro de sua história, como o caso de adolescentes que demandaram atendimentos em saúde e durante esses acompanhamentos relataram seu envolvimento com as redes. Registram-se algumas características com esta categoria de ameaça de morte: primeiramente, a dificuldade de ganharem visibilidade, pois mesmo que em algumas situações a exploração aconteça com o conhecimento de familiares, quando não com sua convivência, dificilmente estes se dispõem a acompanhar o difícil percurso que envolve acompanhamento em serviços especializados, não discriminação da pessoa explorada, cuidados para sua não revitimização, etc. Em relação aos casos encaminhados ao PPCAAM/ES, outra observação foi a preocupação da justiça com o valor de prova que tais meninas possuíam, não importando muito, com alguma exceção, as condições de fragilização psíquica e de saúde que se encontravam. Salvo exceções, dispensou-se muita atenção durante o período de coleta de provas e depoimentos, ou seja, àquilo que interessava à justiça e de resto, que seria toda a gama de cuidados e atenção especializada dispensados à adolescente pelos demais serviços da rede, delegou-se aos 'serviços' a atenção àquele corpo.

- O registro de uma pessoa que foi ameaçada por grupo de extermínio, sobre este motivo, o único caso registrado refere-se a uma situação ocorrida fora do Espírito Santo. Entretanto, considero que demandas referentes a este motivo de ameaça podem estar reprimidas ou sendo camufladas, especialmente quando consideramos a história recente do Espírito Santo em relação aos grupos de extermínio;
- 71 crianças/adolescentes foram ameaçadas por intolerância ou conflitos na comunidade de origem – considero este dado como um dos mais significativos do contexto atual ao qual está inserido o público-alvo das políticas sociais, pois ele nos apresenta uma ameaça que se impõe pela necessidade de afastamento daquela forma de vida do seu espaço de convivência. Sua presença ali não é mais tolerada, seja pelo cometimento de pequenos e reiterados furtos na vizinhança, seja pela sua condição de usuário de drogas, seja pelo seu histórico de conflitos com outros moradores. Essa forma de ameaça dessas crianças/adolescentes denuncia a presença

de um funcionamento social que fragiliza as relações comunitárias, esvaziando os processos coletivos de atenção/resolução dos problemas apresentados por esses meninos e meninas e o que resta é o banimento dessa vida daquela localidade, depositando exclusivamente nessas crianças/adolescentes a única responsabilidade por tudo o que ocorre. Embora se mostre com números relativamente inferiores a outras formas de ameaça, compreendo que esse motivo sintetiza todos os demais, ele torna-se a expressão máxima da desfiliação, convertida na necessidade de aniquilação de formas de vida que não cabem na dinâmica social atual;

- 2 casos de conflitos internos em instituições de cumprimento de medidas socioeducativas e que se estenderam para o espaço externo das unidades. Importante uma análise sobre o contexto de cumprimento de medidas socioeducativas atualmente no ES. No ano de 2010, o Brasil foi denunciado<sup>21</sup> à Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos – OEA, em virtude do absurdo quadro de tratamento dado aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no estado do Espírito Santo, sob a responsabilidade do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo – IASES; As condições desumanas das Unidades de Internação, como superlotação, estrutura físicas precárias e ausência de projetos pedagógicos alinhados com o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), apontam as formas de tratamento dispensadas aos adolescentes que cometeram atos infracionais. Assim, em meio a este contexto, compreendem-se as dificuldades dessas Unidades em romperem com a lógica de funcionamento já estabelecida extra-muros, fato que as tornam reprodutoras dos conflitos e dinâmicas existentes na rua e que são catalisadas pelos adolescentes lá recolhidos. Ademais, trata-se de mais um exemplo da racionalidade de governo presente atualmente, onde têm sido cada vez mais crescentes os apelos para medidas mais punitivas para adolescentes autores de atos infracionais. Como afirma Wacquant (2001),

---

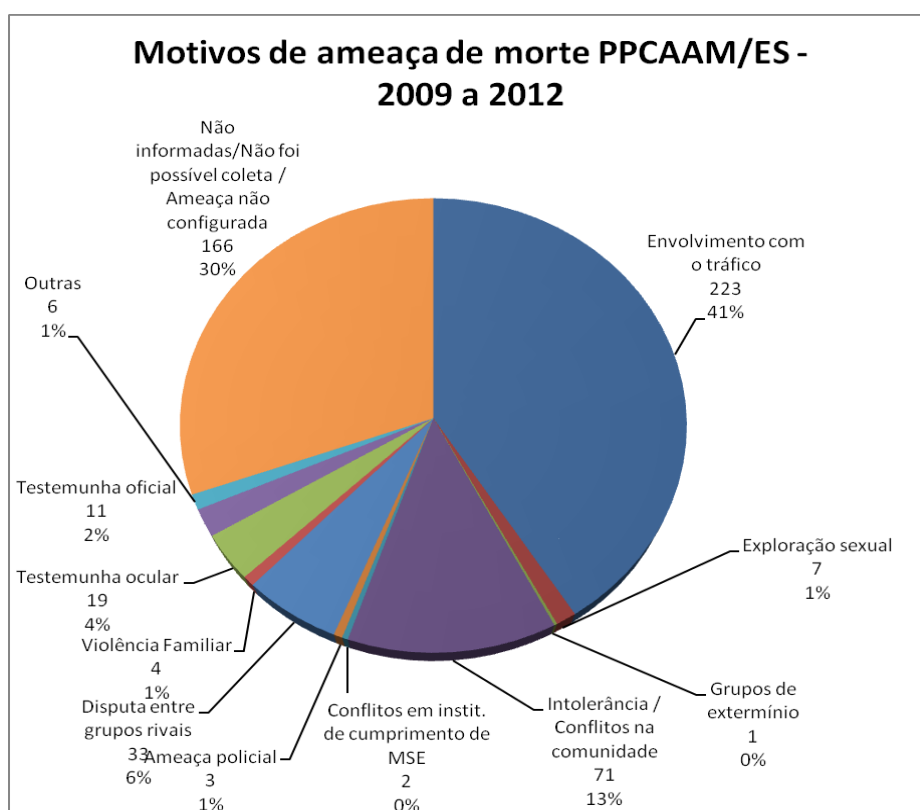
<sup>21</sup> As denúncias foram feitas pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH/Serra) e pela *Justiça Global*, em parceria com a Pastoral do Menor e apoio da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard. Para maiores detalhes, ver: <http://global.org.br/arquivo/noticias/corte-da-oea-renova-determinacao-para-que-estado-brasileiro-proteja-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/> Ou <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/09/21/oea-mantem-medida-provisoria-contrabrazil-por-causa-de-presidio-no-espírito-santo> .



citado por Zamora (2005, p.204), “a um Estado social mínimo corresponde um Estado penal máximo: vivemos na era da criminalização da pobreza e da ampliação do controle”.

- 3 casos de ameaça policial, essas formas de ameaça retratam o misto de perversidade e crueldade presente na prática de alguns policiais, pois de forma geral referem-se a casos onde os adolescentes estiveram em conflitos

**Figura 7 - Gráfico de Motivos de ameaças de morte PPCAAM/ES - 2009 a 2012.**



**Fonte: Banco de dados PPCAAM/ES.**

com os policiais e ou atingiram algum policial durante o conflito ou ao serem apreendidos passaram por sessões de torturas e não foram mortos diretamente pelos policiais, porém estes se utilizaram do artifício de passar com os adolescentes dentro das viaturas por localidades dominadas por grupos do tráfico ou ligados a outras atividades criminosas, como forma de relacionar a presença da polícia naquela região à figura daquele adolescente, tornando-o alvo dessas organizações, que, por sua vez, tornam-se potenciais finalizadores do serviço iniciado pela polícia.

- 33 crianças/adolescentes ameaçados por disputas entre grupos rivais. Tratam-se de casos que podem ou não estar diretamente envolvidos a grupos

vinculados ao tráfico de drogas de determinadas regiões. Às vezes apenas pelo fato daquele adolescente ser morador de uma determinada região dominada por um grupo X, ao circular por outra região ou ao se deparar com componentes do grupo Y, este adolescente passa a ser ameaçado. Os serviços de acompanhamento do cumprimento de medidas socioeducativas costumam ter um panorama bem detalhado deste cenário, uma vez que ao programarem os atendimentos e atividades com os adolescentes necessitam de uma complexa logística para evitarem encontros entre adolescentes pertencentes de grupos rivais.

- 4 casos cujo motivador da ameaça foram situações de violência familiar, compartilhados entre adolescentes que foram ameaçadas por seus companheiros, cuja ameaça de morte foi o estopim para a denúncia dos mesmos, mas que já vinham sofrendo violências há muito. Uma forma direcionada particularmente a adolescentes do sexo feminino que já constituem relacionamento estável com algum companheiro. Porém, foi observado o registro também de casos onde a violência é praticada pelo pai/padrasto, tendo como característica central a figura masculina como agressor. O destaque para a frágil atenção a essas formas de violência contra a mulher, mesmo adultas, que ainda vivem os impactos de uma cultura machista, centrada no poder do homem e não conta com estratégias e ações efetivas de suporte para suas demandas. Basta observar que o Espírito Santo se apresenta como o estado com maior índice de homicídios de mulheres no país com uma taxa de 9,8 homicídios por 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012, p. 11).
- 19 crianças/adolescentes ameaçados pelo fato de terem sido testemunhas oculares de alguma situação comprometedoras e, por isso, se tornaram alvos. Geralmente esses casos referem-se a testemunhos de crimes cometidos e que não são oficializados, permanecendo na invisibilidade.
- 11 casos de crianças/adolescentes que eram testemunhas oficiais em processos judiciais e isto lhes gerou ameaça. Uma característica marcante desta forma de ameaça é a participação do Ministério Público, que habitualmente não se apresenta como órgão com grandes solicitações, mas quando solicita atendimento do PPCAAM, o faz como estratégia de garantia da manutenção de sua prova testemunhal, ou seja, a vida daquele

adolescente reduz-se à sua possibilidade de colaboração com a justiça. Há de se considerar também que alguns casos não são encaminhados ao PPCAAM porque é acionado anteriormente o PROVITA, que se ocupa especificamente de casos de testemunhas.

- 6 casos caracterizados por outras formas de ameaça, que se configuram majoritariamente por situações de vinganças. Histórias que poderiam se enquadrar em qualquer das outras categorias, mas que ao serem apresentadas aos profissionais, ganharam contorno pessoalizado que apontam para a existência de um conflito de ordem particular que proporcionou situações de ameaças; e,
- Por fim, o motivo de ameaça que mais se destaca no gráfico apresentado, o envolvimento com o tráfico, tendo ocorrido em 223 casos dos 546 encaminhados. Esta situação está sendo relatada por último, pois ela suscita diversas análises que passo a discorrer a partir de agora.

Primeiramente, ao visualizarmos um número tão discrepante entre os demais motivos de ameaça e o envolvimento com o tráfico de drogas, nossa atenção volta-se para o que está sendo denominado “envolvimento com o tráfico de drogas”. Observamos com os noticiários e com aquelas informações veiculadas na imprensa que o “tráfico de drogas” tem assumido a quase totalidade da responsabilidade pelos eventos criminosos que ocorrem. Tudo vai para a conta do tráfico – esta *instituição* que engloba um conjunto de práticas ilícitas, que possui regras próprias de funcionamento e uma hierarquia específica e muito rígida. Também é uma organização que se enquadra perfeitamente bem ao modelo econômico dominante.

O tráfico é uma empresa capitalista das mais eficientes e completamente adaptada à realidade neoliberal que se instalou no Brasil na década de 1990. É uma empresa concentradora de renda, altamente lucrativa, que utiliza mão-de-obra barata. É uma empresa que se estabeleceu num espaço onde ela não tem nenhuma preocupação com exigências legais ou cobranças de impostos. É uma empresa com forte produção de alienação do trabalho, onde a mão-de-obra não tem a menor idéia do quanto rende a empresa. E o efeito social disso é terrível. (FREIXO *apud* SIMAS, 2009, p.55)

Simas (2009) apresenta um breve resgate do crescimento do tráfico de drogas no Rio de Janeiro, especialmente a partir da década de 1970 até o final da década seguinte. Segundo ele com o fortalecimento dos grupos do tráfico de drogas e com o fim da ditadura militar, a “opinião pública” passa a cobrar por ampliação da força

repressiva e, já inserida nos projetos neoliberais, também passa a questionar os investimentos nas “questões sociais”, operando um deslocamento, onde o inimigo público número um deixaria de ser a figura do subversivo da ditadura militar para ser o traficante de drogas.

Neste contexto, começa a ser mais compreensível os números de motivos de ameaça observados nos casos encaminhados ao PPCAAM/ES. Percebe-se que se trata de um “vilão” que preenche muito bem este posto e se apresenta facilmente para ocupar o lugar de algoz, tanto nos discursos dos adolescentes/familiares, quanto nos discursos dos órgãos encaminhadores e muitos serviços e, por que não, nas escutas dos profissionais do PPCAAM. Em síntese, é muito fácil o tráfico de drogas dominar a cena e assumir toda e qualquer responsabilidade pelas mazelas desses meninos. Porém, ainda como tentativa de desmistificar esse grande ente denominado tráfico de drogas, utilizamo-nos mais uma vez das contribuições de Simas (2009) para a delimitação de subcategorias desse envolvimento com o tráfico. O autor desenvolveu pesquisa no PPCAAM/RJ, onde foi possível a identificação de principais ameaças pelo envolvimento com o tráfico a crianças/adolescentes inseridos no PPCAAM daquele Estado, sendo elas:

- Práticas de roubos e furtos em territórios dominados pelo tráfico;
- “X9” ou Delator;
- Desejo de abandonar o tráfico com furto;
- Queima de arquivo;
- Perda da carga;
- Dívidas com o tráfico;
- Troca de comando;
- Envolvimento amoroso.

A partir da observação dessas subcategorias vinculadas a ameaças de adolescentes inseridos no PPCAAM/RJ, e com a experiência diária de atuação no PPCAAM/ES, avalio como pertinentes a atribuição das mesmas categorizações para os casos vivenciados neste Estado. Com esta avaliação, a Coordenação Nacional do PPCAAM foi provocada e, por meio dos trabalhos desenvolvidos em um grupo de trabalho nacional, cujo tema é Segurança, a partir de 2013, como experiência piloto no Espírito Santo, estamos adotando a classificação dos casos de ameaça conforme

a categorização apresentada, realizando apenas alguns complementos e ajustes, no que diz respeito à subcategoria “desejo de abandonar o tráfico com furto”. Simas (2009) faz referência a dois casos onde foram dados prejuízos aos chefes do tráfico pela perda de equipamentos (rádio comunicador e armas). Como forma de adaptação desta subcategoria para algo mais generalizado e comum, mantivemos apenas o “desejo de abandonar o tráfico”, para os casos onde o simples desejo de abandonar o “movimento”, manifestado por ações de afastamento do grupo já coloca o adolescente em risco, especialmente pelas informações que possui. Outra adaptação feita foi no item “dívidas com o tráfico”, propusemos uma subdivisão neste item, para “dívidas com o tráfico a partir do consumo de drogas” e “dívidas a partir do trabalho para o tráfico”.

A estratégia da adoção dessas subcategorias como classificações oficiais do Programa é de iniciar uma qualificação mais detalhada desse “Envolvimento com o Tráfico”, com o objetivo de desnaturalizar essa grande categoria que ao ocupar o posto de inimigo público número um, camufla relações e formas de ameaça à vida que não são interessantes de serem veiculadas e nem criticadas num contexto neoliberal, como as relações de consumo e as mediações de conflitos pela violência armada – seja na guerra interna entre grupos do tráfico seja, principalmente, na “guerra ao tráfico”, operada pelos equipamentos de Segurança Pública. Estas sim têm sido as principais responsáveis por dizimar a população infanto-juvenil do Brasil. Sendo justificadas pela implementação de medidas que caracterizam a presença do paradigma do Estado de Exceção, proposto por Agamben (2010), quando, por exemplo, observamos a discrepância entre os investimentos em armamentos e policiamento ostensivo e os investimentos em ações sociais; quando observamos a crescente demanda da “opinião pública” por medidas cada vez mais punitivas e segregadoras; quando percebemos a população com seus linchamentos, a polícia com seus autos de resistência e os juízes com seus julgamentos baseados no clamor social. Ou seja, quando o ordenamento jurídico é suspenso e o que se põe em prática são ações excepcionais, justificadas pela “guerra às drogas”, ou recentemente batizada, pelo “enfrentamento ao crack”.

O Estado do Espírito Santo, atualmente conta com um programa do Governo do Estado, chamado “Estado Presente”, que visa a integração entre diversas Secretarias Estaduais, sendo elas: Segurança Pública e Defesa Social; Assistência

Social e Direitos Humanos; Justiça; Esporte e Lazer; Educação; Saúde; Cultura; Ciência e Tecnologia; Habitação e Desenvolvimento Urbano; Turismo; e, Desenvolvimento; além da Defensoria Pública e polícias civil e militar. No conjunto de informações sobre o programa no site institucional<sup>22</sup>, há uma breve descrição sobre as participações de cada secretaria, além de algumas notícias e vídeos institucionais. Basta um olhar atento às informações oficiais que se percebe o teor dos investimentos. Por exemplo, em um dos vídeos institucionais são ressaltados os números dos investimentos realizados pelo programa, destacam-se a contratação de policiais civis e militares, a aquisição de viaturas e a quantia de R\$ 31.110.643,85 investidos em tecnologia para a comunicação entre viaturas e central de operações, pela aquisição de computadores de bordo e aparelhos GPS para os veículos. Em outro vídeo, destaca-se o investimento de R\$ 20 milhões para equipamentos da polícia técnica, com o objetivo de qualificar o trabalho investigativo e “combater a impunidade”. Ao passo que ao observarmos as ações descritas para as secretarias de Assistência Social e Direitos Humanos; Educação; Saúde; Cultura e Esporte e Lazer, percebe-se, na área de Assistência Social e Direitos Humanos, a divulgação do Programa de transferência de renda do Estado (Programa Incluir – Programa Capixaba de Redução da Pobreza), na área da Educação, “a ampliação de projetos pedagógicos, reforma e ampliação das Escolas e Patrulha Escolar”; na área da Saúde, “construção de Centros de Tratamento de Toxicômanos”; na área da Cultura, “Biblioteca Móvel e projeto Cultura Presente”; na área do Esporte e Lazer, “projeto Esporte pela Paz, Praça Saudável e Campo Bom de Bola”. Ou seja, um conjunto de ações que permanecem no nível compensatório ou no campo do contingenciamento, cujos investimentos não se assemelham aos divulgados na área da repressão e “combate ao crime”, tanto que nem chegam a serem divulgados. Junta-se a este elemento a intenção declarada de associação da criminalidade ao tráfico de drogas (constante, inclusive, no texto de introdução do Programa) e o fato de que o planejamento e a implementação deste programa não contou em nenhum momento com a participação de setores da sociedade civil, não sendo legitimado por atores de fora do Governo.

---

<sup>22</sup>Disponível em <<http://estadopresente.es.gov.br/sobre-o-projeto>>, acessado em 29 abr 2013.

Outro elemento que merece destaque e que fala por si, seguindo a mesma linha de análise do “Estado Presente”, é a comparação dos investimentos concretizados no Espírito Santo, por setores de aplicação. A partir de um estudo do Instituto Jones dos Santos Neves (2013), foram identificados os investimentos concluídos no quadriênio 2008-2011 e na Tabela 3, eles encontram-se divididos entre os setores de investimentos. Percebe-se a discrepância entre os valores e percentuais, sobretudo infraestrutura e indústria, frente aos “outros serviços”, como Educação, Saúde e outros.

**Tabela 3 - Investimentos concluídos, segundo setores, por número de projetos e total dos investimentos: 2008-2011 (Total dos investimentos são em milhões de reais)**

Setores	Número de projetos	Part %	Total dos investimentos	Part %	Valor médio por projeto
<b>Infraestrutura</b>	<b>306</b>	<b>34,2</b>	<b>36.640,6</b>	<b>69,9</b>	<b>119,7</b>
Energia	90	10,1	32.804,0	62,6	364,5
Term. Portuário/ Aerop. e Armazenagem	51	5,7	2.243,2	4,3	44,0
Transporte	165	18,4	1.593,4	3,0	9,7
<b>Indústria</b>	<b>146</b>	<b>16,3</b>	<b>8.814,5</b>	<b>16,8</b>	<b>60,4</b>
<b>Comércio/ Serviço e Lazer</b>	<b>98</b>	<b>10,9</b>	<b>2.946,4</b>	<b>5,6</b>	<b>30,1</b>
<b>Outros Serviços</b>	<b>345</b>	<b>38,5</b>	<b>4.004,9</b>	<b>7,6</b>	<b>11,6</b>
Saneamento/ Urbanismo	121	13,5	1.147,3	2,2	9,5
Educação	150	16,8	898,8	1,7	6,0
Meio Ambiente	14	1,6	1.268,8	2,4	90,6
Saúde	25	2,8	195,0	0,4	7,8
Segurança Pública	35	3,9	495,0	0,9	14,1
<b>Total</b>	<b>895</b>	<b>100,0</b>	<b>52.406,5</b>	<b>100,0</b>	<b>58,6</b>

Fonte: (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2013, p. 10)

Assim, o entendimento sobre o mais incidente dos motivos de ameaça de morte que chegam ao PPCAAM/ES, nos permite a identificação das bases que constituem essa *instituição criança/adolescente ameaçado de morte*. Da mesma forma, com a busca por uma maior qualificação na compreensão desta categorização espera-se que dados mais próximos sobre os motivos desta ameaça possam servir de instrumentos para o redirecionamento das lutas contra a letalidade de crianças, adolescentes e jovens.

Nessa perspectiva o “envolvimento com o tráfico” e mais especificamente o “traficante”, torna-se o porta-voz-bode-expiatório de um arranjo social que preconiza o extermínio. E com a associação aos demais motivos de ameaça observados nos casos encaminhados ao PPCAAM/ES, não seria só o traficante que ameaça o adolescente para manter sua disciplina, mas o Estado, na figura de vários de seus agentes, que o expõe ao risco de morte por não saber lidar com uma forma de vida que ele próprio ajudou a produzir.

Uma vida cuja ameaça é menos intensa pelo seu agente ameaçador e muito mais pelos efeitos das formas de governo que lhes são dispensadas. O traficante vai matá-lo assim que o encontrar, mas mesmo depois de mudar-se, e se inserir em uma nova comunidade longe do traficante, as suas chances de morrer continuam altas, simplesmente como decorrência das formas de governo dispensadas a esta parcela da população que já vive em situação de exclusão, desfiliada.

Especificamente para a população que mais aciona as políticas públicas sociais, e coadunadas com essa *instituição criança/adolescente ameaçado de morte*, percebo tais ações cooperando para a formulação de sujeitos ditos aterrorizantes que necessitam estar longe de seus territórios, porque, seguindo a lógica, passariam a representar risco iminente para si e para todos aqueles que ali habitam.

Seu alvo é a regulamentação da vida, o controle de seus acasos e de seus desvios, ele produz o ‘como se vive’ cotidiano [...]. A sensação de que o perigo está espalhado por toda a parte fortalece o exercício do biopoder e de seus excessos. Todos querem garantir a própria vida mesmo que isso implique na morte de outros. O outro que se quer matar perde o estatuto de cidadania, de humanidade e torna-se uma mera ameaça, um perigo eminente à vida de alguns. O que acaba por justificar politicamente, economicamente e socialmente a eliminação de muitos. (LAVRADOR, 2005, p.6-7)

Com a configuração dessa instituição criança/adolescente ameaçado de morte, os encaminhamentos ao PPCAAM trazem consigo referências a duas grandes categorias: (1) uma criança/adolescente apresentada como “vítima”, a partir de sua ameaça de morte, especialmente referente aos casos de abuso/exploração sexual, violência familiar, testemunhas oficiais; e (2) a criança/adolescente ameaçada caracterizada como “menino/a-problema-perigoso/a”, uma vez que a sua permanência em qualquer comunidade ou local passa a ser entendida como ameaça



tanto por atrair seus algozes<sup>23</sup> quanto por assumir a característica aterrorizante que sua ameaça lhe atribui, devido às suas “aprontações”. Essa categoria seria vinculada aos casos onde o motivo de ameaça é atribuído, como julgamento moral, a posturas individuais da criança/adolescente e recai especialmente para os casos onde há situações conflituosas e envolvimento com o tráfico.

A simples existência dessas categorias dispara uma questão: como garantir a prioridade absoluta, a garantia de direitos, conforme previsto no ECRID, para um sujeito que é classificado ao mesmo tempo como vítima e algoz? Esse duplo, presente na constituição desse modo de vida ameaçado, opera inconsistências nos órgãos de defesa de direitos dessa população. Lidar com essas facetas desregula os protocolos dos serviços e embaralha as posturas dos agentes, já acostumados a funcionar numa lógica em que o ‘bom’ merece o ‘bem’ e o ‘mau’ merece ser descartado. Um claro julgamento de ordem moral que evidencia o preconceito e o tratamento dispensado a essa população.

Sobre a primeira categoria, ousamos a afirmação de que se trata de uma ameaça muito menos perigosa pelo potencial ofensivo de seu ‘novo’ ameaçador, porém muito mais pelos efeitos das ‘negligências’ de seus agentes interlocutores. Pois tanto a Política Nacional de Assistência Social (2004) quanto o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) asseveram que, para que a família e a sociedade possam proteger seus membros, precisam ter acesso às políticas públicas de responsabilidade do Estado (CONANDA, 2009).

Afirmamos isto ao nos depararmos, por exemplo, com situações de adolescentes que, atualmente com 16, 17 anos de idade, seguem sendo acompanhados por inúmeros serviços desde seus 6,7 ou 8 anos de idade e, em virtude da grande eficácia do Estado de Exceção passaram a agregar em suas histórias de vida, depois de oito ou dez 10 anos de acompanhamento por Conselhos Tutelares, Escolas, Unidades de Saúde, Varas da Infância, e tantos outros serviços componentes do SGD, uma situação de ameaça de morte.

---

<sup>23</sup> Isto aqui se desdobrará acompanhando os sujeitos ameaçados para todos os lugares, “justificando” a negativa de sua inserção em inúmeros serviços nos quais tentará se inserir posteriormente.

Quando isto se estabelece, a suposta ameaça ganha um meio propício para seu desenvolvimento: o seio dos serviços públicos, geralmente de atenção primária<sup>24</sup>, independente do setor de atuação. Os lugares onde os relatos desses meninos e meninas deveriam ganhar eco para serem superados, fundados em suas demandas efetivas, acabam sendo, exatamente, onde as ameaças se constituem e/ou se fortalecem; começa assim a moldar-se a segunda categoria. E o adolescente que, naquele momento, seria apenas o vetor das brechas deixadas pelo Estado em sua atenção à população, uma grande falha no “Estado de bem estar social”, passa a ser o vetor do mal para aquela comunidade, personificado por sua potencial condição de atrair seus ameaçadores para aquele território e por simbolizar tudo que pode ser produzido naquele ambiente, o que inclui a possibilidade de morte. Produzindo um desejo de afastamento naquela comunidade/serviço, uma necessidade de isolamento daquilo que lhes representam perigo, ou ainda, daquilo que lhes ameaçam a vida.

Lavrador (2005, p. 9-10) diz que

[...] o que se quer matar é um perigo, ou melhor, os que se tornaram perigosos para a vida de uma parte da população. A morte respaldada pelo biopoder coincide com a eliminação do que ameaça uma forma de vida.

Operacionaliza-se com isso, a lógica do encaminhamento, ou seja, habitando no contexto de execução de políticas sociais, conforme já detalhado acima, e diante de uma “instituição criança/adolescente ameaçado de morte” que desregula e desafia o funcionamento do meu serviço, naturaliza-se o passar o “problema adiante”, mesmo que se possua condições de resolução do mesmo.

Como esse “problema” carrega consigo a definição “ameaça de morte” e com a existência do PPCAAM, como mais um serviço criado e com a atribuição específica de lidar com “ameaçados de morte”, fecha-se o fluxo e o encaminhamento se justifica. Inclusive dando continuidade ao que vem sendo produzido na relação Estado e sociedade civil, ou seja, o quanto os processos de produção de modos

---

<sup>24</sup> Destacamos os serviços de atenção primária, exatamente pelo fato de serem as Portas de Entrada para as ações de atendimento do Estado. Por atenção primária aqui, não pretendemos dar exclusividade aos serviços de saúde, já que esta terminologia é mais frequentemente usada para este setor. Nosso foco de atenção concentra-se em todos os serviços que não dependem de outros meios intermediários para a população acessá-los. Como exemplo, citamos: Escolas, Conselhos tutelares, CRAS, Unidades Básicas de Saúde, Pronto atendimentos em geral, delegacia de polícia, entre outros.

“privatistas” são habilidosamente replicados pelos serviços e se constituem como analisador dessa atual relação. Vivenciamos os impactos de encaminhamentos deslocados de vínculos, uma consequência da fragilização do processo de participação na sociedade atual.

O acesso ao PPCAAM, em muitos casos, implica em uma possibilidade de acesso desses adolescentes e suas famílias às políticas públicas que lhes foram negadas ao longo de suas vidas. Nesse sentido, o encaminhamento ao programa assume essa vertente que complementa a lógica presente em muitos serviços, especialmente os de atenção primária (básica). “Vou encaminhar, já que não dou conta!” Ou ainda, “vou encaminhar porque lá tem mais recursos que eu!”

Neste complexo cenário, vivenciamos os encaminhamentos como analisadores desse conjunto de práticas que atravessam diferentes estabelecimentos e serviços. Põem em análise as dificuldades de um Estado se relacionar com as organizações da sociedade civil e vice versa; põem em análise a forma existente no direcionamento de ações das políticas sociais (focalizadas, privatistas e re-filantropizadas), inclusive seus baixos investimentos financeiros; põem em análise também as fragilidades presentes nos serviços destinados a determinadas parcelas da população; analisam a postura do Estado diante da existência dessa nova instituição que se molda há cerca de dez anos que é a criança/adolescente ameaçado de morte; traz à tona as lutas históricas, as conquistas já postas em cena no campo da garantia do direito de crianças e adolescentes e, sobretudo, põe em análise a tensão permanentemente presente no cotidiano de lutas pela garantia da atenção integral a crianças e adolescentes.

Se de um lado os serviços ainda não dão conta de se organizarem intersetorialmente, interinstitucionalmente e intermunicipalmente, conforme previsto na resolução do CONANDA nº 113/2006, por outro, as demandas apresentadas pelos usuários, certamente se apresentam compostas desta intersetorialidade, atravessam abruptamente os limites dos órgãos de atendimento e escancaram a nossa incapacidade de interlocução para além dos protocolos.

Quanto mais tentamos apreender, ordenar, medir, organizar, qualificar, mais disparamos dispositivos de controle que se complexificam e se constituem em

emaranhado, abarcando as formas de vida e compondo políticas que vão interferir no cotidiano e no corpo da população como um todo e de cada indivíduo.

Uma situação estratégica complexa nomeada poder, que não coincide com algo que se possua ou que se doe, nem que se troque ou que se adquira, nem que se retome ou que se perca ou que se guarde. Enfim, o poder não se refere à propriedade e nem a algo substancializado. É poder sem rei, é poder anônimo ou estratégias sem sujeito, que geram, entretanto, um emaranhado de políticas de subjetivação. Poderíamos dizer até que o poder em 'si mesmo' não é nada: o poder funciona.(...) Assim, o poder deve sempre ser pensado como relações de poder. (DOMINGUES; LAVRADOR, 2010, p.124)

Ressaltamos que, no mesmo processo de constituição dessas políticas, as demandas dos usuários dos serviços, em toda sua complexidade, evidenciam que junto com os exercícios de dominação cotidianos, localizam-se estratégias de resistência, inerentes a toda e qualquer relação de poder.

Ao lado do poder, há sempre a potência. Ao lado da dominação, há sempre a insubordinação. E trata-se de cavar, de continuar a cavar, a partir do ponto mais baixo: este ponto... é simplesmente lá onde as pessoas sofrem, ali onde elas são as mais pobres e as mais exploradas; ali onde as linguagens e os sentidos estão mais separados de qualquer poder de ação e onde, no entanto, ele existe; pois tudo isso é a vida e não a morte." (NEGRÍ *apud* PELBART, 2003, p.26)

Podem expressar resistência, aquela criança/adolescente/família que usa o serviço conforme seus interesses; o menino que evade das clínicas de tratamento ou dos abrigos; aquela adolescente que se recusa a prestar seu depoimento como uma reação intuitiva de autopreservação; a negativa de muitos adolescentes à forma de proteção rígida e restritiva, desenvolvida pelo PPCAAM; aquele serviço que dispõe-se a reformular seus procedimentos para atuar em conjunto com outros serviços, contemplando as demandas que se apresentam com cada caso, etc. Afirmo que podem ser resistências, pois cada ato necessita ser analisado conforme as relações de poder que se apresentam. Neste sentido, a resistência não seria apenas uma negativa, mas apresentaria junto elementos inventivos que apontam para o escape do lugar de exceção no qual tradicionalmente habitam. "A vida insiste em escapar continuamente" (LAVRADOR; MACHADO, 2010, p. 128). E as autoras complementam ainda que

Linhas de resistência, espalhadas por toda a rede de poder, criam imprevisibilidades no que parecia previsível, incertezas no que parecia certo, possibilidades no que parecia impossível, fugas no que estava capturado. [...] Por meio de exercícios de resistência cria-se a possibilidade

de variações nos modos de vida, pois o padecimento dá lugar à potência de agir. (p.129)

Destarte, ao falarmos dessas várias relações entre serviços, intra-serviços, entre serviços e usuários, preferimos localizá-las no *Entre*, no estado permanente de tensão entre o poder sobre a vida e a potência de vida, configurando esta *biopolítica*. Com isso, habitar esta tensão (entre poder sobre a vida e a potência de vida) faz de nossa existência um espaço privilegiado para experimentações cotidianas que afirmem a produção de comuns.

Aquém da divisão corpo/mente, individual/coletivo, humano/inumano, a vida ao mesmo tempo se pulveriza e se hibridiza, se dissemina e se alastra, se moleculariza e se totaliza. E ao descolar-se de sua acepção predominantemente biológica, ganha uma amplitude inesperada e passa a ser redefinida como poder de afetar e ser afetado, na mais pura herança espinosana. Daí a inversão, em parte inspirada em Deleuze, do sentido do termo forjado por Foucault: biopolítica não mais como o poder *sobre* a vida, mas como a potência *da* vida. (PELBART, 2003, p. 23)

Essa é nossa aposta ao identificar os encontros como estratégias de resistência à lógica apresentada. Por encontros compreendo as possibilidades de interação que vão para além dos simples formalismos de reuniões ou fóruns. São aqueles momentos onde um trabalhador dispõe-se a estar com o outro; onde a interferência que o outro provoca em mim, me sacode, me leva a experimentar algo que nunca antes havia experimentado; onde o atendimento realizado com determinado usuário do meu serviço produz algo maior que uma relação usuário/prestador de serviço; produz a vontade de decisão, o desejo e a capacidade de transformação das singularidades (NEGRI, 2005), implicando a criação de espaços comuns. Encontros que nos convidem a “despedirmo-nos do absoluto”, conforme nos relata Suely RonInik (1995, p.250):

[...] despedir-se do absoluto não é despedir-se da idéia de mudança (o nada do niilismo) e muito menos da luta entre forças que se posicionam diferentemente frente as exigências de mudança. Tampouco é despedir-se de toda e qualquer avaliação dos atos humanos (o vale-tudo do cinismo). É apenas despedir-se de certo critério de avaliação que parte de formas *a priori* (critério moral), para adotar um critério ético ou vital, como propunha Espinosa [...]: avaliar o quanto cada forma favorece ou desfavorece a vida. É verdade que com este critério perdemos a comodidade de contar com um juiz universal ou um tribunal da razão, e nos vemos órfãos, lançados numa luta permanente entre forças; como propunha Nietzsche, a avaliação é sempre marcada pela perspectiva da força que avalia, e é na luta entre forças que se decide a verdade. Em suma, nesta visão não há absoluto de espécie alguma; só há luta entre forças e não há como se furtar a esta luta.

Ao afirmarmos nossa imersão nesta luta de forças, precisamos estar constantemente atentos aos atravessamentos das forças do mundo (ZAMORA, 2008). Deste modo, dispor-se ao novo, dispor-se à corresponsabilizar-se com aquilo que se produz conjuntamente pode servir como disparador que ponha em funcionamento redes que se afirmem quentes, vivas e que carreguem consigo esta potência *da* vida, a partir daí, as solicitações para atendimento de outros serviços funcionarão como composição e não como um repassar de um problema que nos enfraquece e nos despotencializa. A aposta é de que com a afirmação de encontros possamos caminhar para a produção de *comuns*, não como iguais, mas como aquilo que se singulariza, que se define na relação com o outro (NEGRI, 2005).

Neste contexto a inventividade ganha possibilidades de expressão, de se fazer ressoar. O plano coletivo carrega consigo sua mais potente arma: as possibilidades de variações, de interferências, os conflitos e as lutas.

A invenção não é prerrogativa dos grandes gênios, nem monopólio da indústria ou da ciência, ela é a potência do homem comum. Cada variação, por minúscula que seja, ao propagar-se e ser imitada torna-se quantidade social, e assim pode ensejar outras invenções e novas imitações, novas associações e novas formas de cooperação. Nessa economia afetiva, a subjetividade não é efeito ou superestrutura etérea, mas força viva, quantidade social, potência psíquica e política. (PELBART, 2003, p.22)

**“ [...] cabe a nós enchê-la, cheio que é o seu princípio. Todo vazio é grávido desse benevolente risco[...]**”

### **O constante-inconstante e aquilo que escapa**

#### **quinta-feira, 19h – O telefone tocou novamente.**

Mais tarde, naquele dia, o telefone tocou novamente, desta vez um juiz de direito do interior do Estado buscando informações sobre o modo de funcionamento do Programa e, ao mesmo tempo, relatando que estava com um adolescente que naquele momento estava sendo levado para um espaço de acolhimento institucional em outro município.

Ele se apressou em se apresentar e perguntou logo como fazia para encaminhar um caso para o programa. Expliquei-lhe detalhadamente e ele foi logo dizendo, calmamente, que não dava para ficar daquele jeito, que deveria existir uma central de vagas no Estado para abrigos e que não dava para os juízes ficarem procurando vagas para adolescentes, dependendo de favores dos colegas. Que isso era uma responsabilidade do executivo e que era necessário o poder judiciário se manifestar quanto a essas situações.

Ele complementou, afirmando que a partir do momento que o judiciário voltar suas forças e seu poder de ação para as instância efetivas de decisão, nós começaremos a ver resultados. E o juiz seguiu sua “tese” lembrando do episódio onde um Secretário de Estado de Saúde foi preso por força de uma decisão judicial de um processo onde um cidadão acionou o Ministério Público para ter garantido seu direito de acesso a uma determinada medicação de alto custo e a Secretaria de Saúde negou tal acesso. (Diário de campo, 19/11/2012)

Com esse menino havia mais uma história: Wesley<sup>25</sup> tinha parentes na Grande Vitória e, por isso, registrava alguma circulação por esta área. Por volta de seus 15 anos, passou a compor um grupo do tráfico de sua região. Em muito pouco tempo foi escalado para fazer a ponte entre buscar a droga na Grande Vitória e levá-la para seu pequeno município. Como se destacou na função, cumprida com grande eficiência, Wesley já se ocupava com cargas maiores e logo também demonstrou seus dotes comerciais, sua facilidade com contas, seu raciocínio lógico apurado – tudo aquilo que não aparecia nas avaliações escolares –, ampliando

---

<sup>25</sup> Nome fictício.

consideravelmente o negócio do chefe no pequeno município. Ganhou a confiança: dos fornecedores, dos seus superiores e em si mesmo.

Numa dessas idas e vindas, foi interceptado pela polícia e apreendido. Perdeu toda a droga que consigo portava.

A família de Wesley sequer se dava conta do que o filho estava fazendo. Ocupados demais em sobreviverem, faziam que não percebiam os dias e semanas que o filho passava fora de casa. Lembravam de sua presença quando o menino chegava com alguma comida ou dinheiro e o entregava para a mãe. Esta se aliviava toda, pois teria garantido o alimento por mais alguns dias. Mas não sem o alerta: “– Meu filho veja bem o que você tá aprontando, hein! Não quero encrenca por aqui e nem te ver num caixão!”

Chega no morro com o carregamento  
 Pulseira, cimento, relógio, pneu, gravador  
 Rezo até ele chegar cá no alto  
 Essa onda de assaltos tá um horror  
 Eu consolo ele, ele me consola  
 Boto ele no colo pra ele me ninar  
 De repente acordo, olho pro lado  
 E o danado já foi trabalhar [...]. (Chico Buarque, 1981)

Foi encaminhado para unidade de internação, permaneceu lá pelos 45 dias previstos, como não tinha maiores agravantes e como era primário foi sentenciado para cumprimento de medida de Liberdade Assistida. Ao sair, foi encaminhado para sua casa, no interior. Imediatamente foi abordado, sendo informado da dívida que possuía pela perda da “carga”.

Wesley até ensaiou algumas análises sobre o funcionamento do movimento do tráfico, mas naquele momento não tinha muito tempo, tinha de sair dali. Foi para a casa de seus parentes na Grande Vitória, mas tinha se esquecido que aquela região era área dos fornecedores que “levaram o calote”. Alguém cantou em seu ouvido a possibilidade de procurar o Conselho tutelar, mas ele duvidou se isso seria uma boa idéia. Porém, como ele se via encurralado e não tinha muita opção, buscou ajuda naquele lugar que não sabia muito bem o que fazia. Relatou sua história e foi imediatamente conduzido para um abrigo para adolescentes no município vizinho. O conselheiro tutelar com muita presteza explicou-lhe que no município onde estava



não tinha abrigo para meninos de sua idade e que a única alternativa seria levá-lo para o município vizinho.

Ficou alguns dias lá no abrigo, mas começou a achar estranho o local, sentiu-se um pouco largado. Simplesmente estava ali, comendo e dormindo. De vez em quando algum funcionário falava com ele. Logo que chegou teve até uma assistente social e uma psicóloga que conversaram com ele, fizeram um monte de perguntas, de onde vinha? Por que estava ali? Por que não estava estudando? Cadê sua família? O que pretendia fazer da vida?

Wesley ficou um, dois dias ali, até que chegaram duas conselheiras tutelares do próprio município do abrigo e falaram que ele não poderia ficar mais lá e que teria de ir com elas de volta para sua cidade. Wesley empalideceu!

“– Como assim? Mas eu vim de lá porque não podia ficar, senão iam me matar!”

Retrucou, já pensando numa rota de fuga. E antes que as conselheiras respondessem qualquer coisa, “meteu o pé”, como dizem os meninos, saiu correndo dali. Perambulou uns dois dias pelas ruas daquele município até que foi abordado pela guarda civil municipal. De novo as mesmas perguntas:

De onde vinha? Por que estava ali? Por que não estava estudando? Cadê sua família? O que pretendia fazer da vida?

Enquanto ouvia, o adolescente pensava “Será que é um manual que eles têm?” E nem se deram tempo para resposta a qualquer delas. Em poucos minutos estava na sede do Conselho Tutelar olhando para outras duas conselheiras, diferentes das que foram no abrigo. Aquelas estavam de folga, pois trabalham dia sim, dia não. Disparou-se o manual novamente: de onde vinha? por que estava ali?... e em pouco tempo estavam na estrada a caminho do seu município de origem. Chegou a pensar em pedir para pararem para ele ir fazer xixi e dali correr novamente, mas estava cansado e faminto. Pensou no colo e no olhar de sua mãe e dormiu no carro.

[...] seu olhar parece  
 uma espécie de gosto  
 de posto que me norteia  
 de porto que em mim aldeia  
 mora  
 um olhar que me olha e me ora

sem eu pedir,  
e donde sem vontade com saudade  
me despeço. [...]  
(Elisa Lucinda, 2006, p. 28-29)

Acordou quando sentiu que diminuiram bastante a velocidade do carro, estava na frente de outro conselho tutelar, desta vez já de sua cidade. Mesmo tendo morado ali por 16 anos, nunca conhecera aquele estabelecimento e aquelas pessoas. Mas tinha medo, pois muitas vezes foi ameaçado por vizinhos e amigos da família de que seria encaminhado para lá, caso continuasse “aprontando”.

Foi recebido pela conselheira local que foi logo avisando que iriam para o Fórum. Daí ele achou estranho que já eram cinco da tarde. Pensou: “vou ser preso! Ah! Que seja, pelo menos não vão me matar” Enfim, “juiz é juiz, né!?! Ele é quem manda no conselho tutelar e na polícia, então vou contar minha história pra ele e quem sabe ele me ajuda?” Pensava em silêncio enquanto lhe trocavam de carro.

No fórum pediram-lhe que esperasse no banco e viu a conselheira entrar na sala dos comissários. Nesta hora pensou rapidamente, “melhor eu começar a ter medo desse juiz, porque nem a conselheira vai lá falar com ele direto.”

[...] a boca fechada, quase que trancada, numa tentativa de não oferecer mais argumentos para a população e serviços para não finalizarem ali mesmo, naquele banco, sua sentença condenatória, e também para impedir a entrada de mais um encaminhamento goela à baixo [...] (p.21 deste trabalho).

Durante a conversa o juiz ouviu sua história e falou para a conselheira conseguir um abrigo para ele. Ela olhou para o Meritíssimo com olhar de raiva e desespero. Como ia conseguir um abrigo às 18h naquela cidade que não tinha nenhum serviço? Contou um, dois, três e ousou compartilhar sua questão com o juiz. Este que já estava de pé, saindo da sala de audiências, sentou-se novamente e pensou em como ajudá-la. Ligou para a colega juíza do município ao lado, bem maior e mais estruturado. Ela disse-lhe que não poderia ajudar-lhe, mas que ia indicar uma colega de outro município que pudesse lhe fazer esse favor.

Ele ligou para a segunda juíza que disse que até tinha um abrigo no município e que era para crianças, mas como estava vazio aceitou que o menino passasse a noite no “seu” abrigo com uma condição: de que ele fosse retirado de lá o mais rápido

possível e que deveria comportar-se bem, pois não queria problemas na sua comarca.

Essa associação entre juízos morais e disciplina constantemente caminha junto com campo de atenção a crianças e adolescentes e isso em alguns casos determina a continuidade ou não de um acompanhamento/atendimento em alguns serviços. As instituições de acolhimento são um bom exemplo, pois a razão de sua existência reside na existência de crianças/adolescentes impossibilitados ou impedidos de conviverem com suas famílias, demandando assim outra estrutura, no caso aquelas atualmente regulamentadas pelo Estado. Entretanto, a condição para permanência de alguns meninos ou meninas nesse local muitas vezes está atrelada à sua forma de se comportar e às suas ações. Por mais que as instituições existam e se proponham a lidarem com crianças/adolescentes cujo vínculo familiar encontra-se rompido, algumas atrelam a esse acompanhamento uma condição a mais, que seria o bom comportamento. As condicionalidades para se acessar esse direito são tantas que se torna muito mais fácil não acessá-lo. Ora, historicamente, no Brasil, a criança abandonada teve tratamento diferenciado daqueles chamados delinquentes.

Na primeira década do século XX, os governos de diversos estados da federação empreenderam uma política de criação de instituições para atender as categorias de menores que vinham se definindo com mais clareza: *os abandonados, os moralmente abandonados e os delinquentes*. (RIZZINI, 2009, p. 233)

E tais referências históricas de separação se perpetuam das formas mais sutis e quase imperceptíveis, como na fala da Juíza, impondo condições para a permanência de Wesley e tantos outros em “seu” abrigo.

O juiz desligou o telefone e lembrou-se que vinha participando com alguma frequência de reuniões com a recém criada Coordenadoria das Varas da Infância e Juventude do Estado, onde já tinha ouvido falar do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Mesmo já tendo terminado seu expediente, imediatamente fez uma ligação para lá e, alguém atendeu. Na ocasião foi informado pela secretária de que ela fazia a mediação com o PPCAAM e em seguida, diretamente, ligou para o celular do programa.

Duas ligações seguidas no mesmo fim de dia, e duas histórias muito próximas. Ainda hoje desconfio se não se tratam da mesma pessoa. Geralmente assim se

apresentam as demandas para o PPCAAM/ES. Das solicitações de atendimento feitas pelas portas de entrada no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2012, 52% delas foram feitas por Conselhos Tutelares, 43% pelo Poder Judiciário e 5% pelo Ministério Público, advindas de 33 dos 78 municípios do Estado. Muitas e muitas retratam histórias familiares muito parecidas e também histórias com os serviços de atendimento a crianças e adolescentes também muito semelhantes. Tanto no que diz respeito a casos de longos períodos de acompanhamento quanto com curtíssimo período de intervenção de diferentes serviços e muitos encaminhamentos.

Ouso algumas explicações para a grande discrepância entre os encaminhamentos feitos pelas portas de entrada. Sobre os Conselhos Tutelares, não se tem dúvida do quanto esse serviço é próximo fisicamente da população. Por terem representantes eleitos pela comunidade, por serem moradores dos bairros e regiões onde as situações ocorrem e por serem a primeira instância de atendimento para casos de violações de direito (RIZZINI; PILOTTI, 2009). Além disso, constantemente, sobretudo no interior do estado, os Conselhos Tutelares assumem o papel de executores das determinações judiciais. Mesmo que o ECRIAD estabeleça em seu artigo 136, inciso VI – “São atribuições do Conselho Tutelar: [...] providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária [...]” – observam-se excessos na utilização do Conselho, tanto por parte dos próprios conselheiros quanto por parte dos juízes e demais agentes do poder judiciário que se acomodam, tendo pessoas que façam seu serviço. Evidenciando uma clara relação de poder estabelecida, onde a “Justiça” se sobrepõe ao saber da população, representada pelos conselheiros.

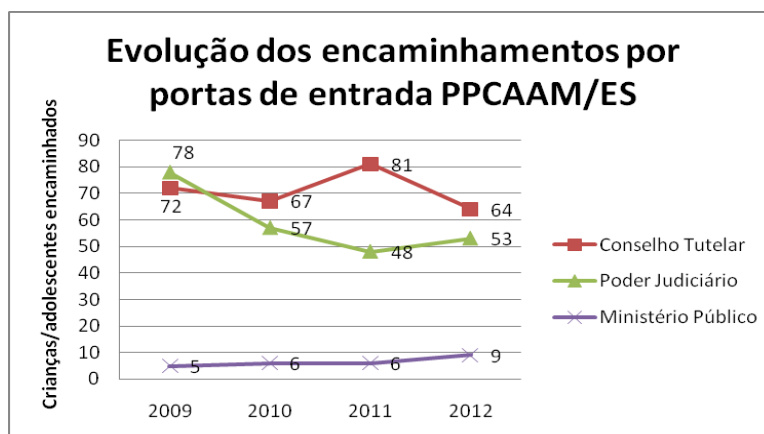
Sobre os encaminhamentos feitos pelo poder judiciário, tem sido notável a crescente judicialização de situações de conflito envolvendo adolescentes, desde o adolescente que comete algum ato infracional até aquele que apresenta dificuldades de permanência na escola, estão sendo remetidos à esfera judicial para que a ordem jurídica prevaleça.

No momento em que a prisão passa a ser o instrumento principal de castigo torna-se necessária a construção de uma máquina jurídica e judiciária forte, configurada nos procedimentos dos tribunais, de seus especialistas em políticas penais e em comportamentos e virtualidades humanas (COIMBRA, LOBO, NASCIMENTO, 2008, p. 97).

Com o estabelecimento deste cenário, mesmo que os dados de encaminhamentos do PPCAAM/ES apontem para uma queda seguida de certa linearidade, atribuímos essa característica ao processo de utilização do Conselho Tutelar, conforme já citado anteriormente, que acaba transferindo esses encaminhamentos para a conta dos Conselhos.

Quanto ao baixo envolvimento do Ministério Público nos encaminhamentos, atribuo este às circunstâncias mais comuns dos encaminhamentos, especialmente referente ao judiciário. Geralmente, a única oportunidade de fala dos adolescentes com o judiciário é no momento da audiência, quando estão presentes conjuntamente o juiz e o promotor de justiça que, a partir da fala do adolescente sobre uma situação de ameaça se posiciona quanto ao acionamento do PPCAAM, mas quem finaliza e expede a determinação acaba sendo o judiciário. Os poucos casos de encaminhamentos ocorreram quando, por motivos diversos, os familiares foram até a promotoria do seu município e relataram a situação ou quando o promotor sensibilizou-se com a situação registrada nos autos.

**Figura 8 - Gráfico de evolução dos encaminhamentos por Portas de entrada ao PPCAAM/ES de 2009 a 2012**



**Fonte: Banco de dados do PPCAAM/ES.**

Ao observarmos a Figura 8, é possível a verificação de uma relativa queda nos encaminhamentos do ano de 2009 para os seguintes. Isso pode ser explicado por um rigor maior que passou a ser executado quanto às informações mínimas necessárias para o acionamento. Foi deliberado em âmbito nacional que para se efetivar o acionamento do PPCAAM bastaria apenas o encaminhamento da ficha de pré-avaliação. E, com isso, iniciou-se um difícil trabalho de divulgar o instrumento

entre as Portas de Entrada, pois as informações que chegavam muitas vezes não permitiam qualquer entendimento da situação, inclusive chegando ao ponto de ofícios emitidos onde não era possível sequer o conhecimento da idade ou nome completo das crianças/adolescentes. Ou ainda, onde não tinham contatos da pessoa que identificou a situação e efetivou o encaminhamento.

A partir dessa deliberação, o PPCAAM/ES passou a considerar como uma solicitação de avaliação apenas aqueles casos que a Porta de Entrada encaminhava pelo menos a ficha de pré-avaliação, mesmo que não estivesse toda preenchida, pois tornou-se uma estratégia para que, minimamente, a pessoa responsável pelo acionamento do PPCAAM se interessasse da situação de ameaça. Para os casos que eram encaminhados apenas com um ofício, estes passaram a ser respondidos oficialmente para que complementassem as informações e, sempre que possível essa resposta vai acompanhada de uma ligação telefônica para detalhamento da solicitação feita.

#### **sexta-feira – 07h – café da manhã.**

Abro o jornal e automaticamente estou dedilhando as páginas policiais, passando o olho pelas grandes matérias, recheadas de factóides, com suas conclusões como sentenças e um pequeno quadro colorido num canto, onde um psicólogo apresenta sua explicação técnica para a “barbárie” retratada. Às vezes eu penso que alguns juízes se baseiam nos jornais para definirem suas sentenças... Mais abaixo na página, próximo ao quadro colorido, uma nota de três linhas ganha a página e me dá bom dia: “O adolescente D. R., 15 anos, foi assassinado com cinco tiros na noite de segunda-feira no bairro Coqueiral de Viana, na zona rural de Viana. Segundo familiares disseram à Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), D. já esteve detido por roubo”<sup>26</sup> (A TRIBUNA, 2011,p. 20). Aquele momento quando o coração acelera e a gente pensa: já ouvi esse nome... Tratava-se de um adolescente que circulou por alguns serviços e também passou pela avaliação do PPCAAM. Foi até incluído no programa, permanecendo apenas por cerca de vinte e quatro horas. Dizia que tinha aceitado entrar no programa porque ia ser o único jeito

---

<sup>26</sup> O nome do adolescente foi preservado apenas aqui neste trabalho.

de sair do regime de internação de sua medida socioeducativa. Já tinha passado por situação semelhante de ameaça antes, mas como medida de proteção, já que não poderia voltar para casa, a juíza determinou que ele continuasse internado na Unidade socioeducativa. Com a avaliação do PPCAAM foi a mesma situação. Porém dessa vez ele ponderou a possibilidade de continuar recluso e aceitou ingressar no programa. Naquele momento, certamente, aceitaria qualquer coisa que lhe oferecessem desde que fosse diferente da Unidade de Internação. Uma vez inserido no Programa, foi levado para um local provisório, onde passou a noite e, ao acordar, perguntou ao técnico se ele estava preso e diante da resposta negativa, perguntou se podia ir embora. O profissional ainda tentou sensibilizá-lo da importância dele se proteger. De que fosse efetivado um desligamento junto à porta de entrada, de tentar construir alguma alternativa segura para ele, de inúmeros argumentos que consumiram apenas mais umas 2 horas do tempo do menino, até que este foi até à saída e correu. Nem precisava correr, mas ele correu ávido por uma liberdade que há uns seis meses não experimentava. A liberdade durou apenas dois meses...

#### **sexta-feira, 09h – o novo início do dia seguinte.**

Ao chegar no escritório, algumas folhas do fax estavam caídas na máquina, sem qualquer ligação ou contato prévio ou posterior. Ainda aguardei alguns minutos para ver se quem as enviou faria contato. Nada... Apenas aquela ficha de pré-avaliação preenchida muito sucintamente e sem maiores explicações. Imaginei que fosse referente ao caso do final do dia anterior, pois havia explicado para a assistente social o que seria necessário para o encaminhamento e ela falou que imediatamente enviaria a solicitação.

Na ficha de pré-avaliação, algumas poucas perguntas transformavam aquele menino em um ameaçado de morte, esta categoria que a existência do PPCAAM visibiliza e também produz, que ativa os limites de nossa sociedade, pois ao mesmo tempo em que provoca incômodo da possibilidade de morte, provoca o alívio de menos uma forma de vida desprezível.

Especificamente, no que tange às demandas para o programa de proteção, ao entrar em operação essa instituição criança/adolescente ameaçado de morte que,

dada a complexidade das demandas que apresenta, solicita respostas muito específicas, ou seja, institui-se um modo privativo de lidar com esse público demandante. Não basta que lhe seja garantido acesso aos serviços aos quais demanda, é necessário, pois, a adoção de medidas específicas, por uma equipe especializada que atenderá especificamente àquela nova forma subjetiva que emerge na sociedade. Ele precisará ser isolado para ter a garantia da vida; ele precisará ser vigiado para que lhe seja garantida a integridade; e ele precisará viver completamente cercado e longe dos olhos daquele território, principalmente, porque a simples presença dele evidencia a minha falha privada ao não atender às suas demandas apresentadas.

Aquela porta de entrada preencheu a ficha e junto, mesmo que sem querer, saturou uma vida de impossibilidades, fechava portas de outros serviços, moldava um menino e sua família de incapacidades, retiravam-lhe toda a astúcia e malícia de suas vivências.

Mas não era nenhum dos dois casos do final do dia anterior. Tomei os procedimentos para contato com aquela porta de entrada e segui com as demais atividades do meu dia. Até que chegou mais um fax, dessa vez além da ficha de pré-avaliação, veio em anexo um despacho judicial referente à história de Wesley. Nesse documento, além de repetir a história da ameaça sofrida pelo adolescente, o Juiz apresentou a seguinte decisão:

Observo o relatório [...] e chego a um entendimento com base num juízo de aparência que pela espécie, consta dos autos que o adolescente fora ameaçado de morte pelos “chefes do tráfico”.

Não é caso de restrição de liberdade, ou cerceamento do direito de ir e vir, por que não é o ameaçado o infrator, mas em tese uma vítima em potencial, o que deve o Estado sim, garantir um ‘abrigo’ pelo risco de vida que corre [WESLEY] [...]

Nesse contexto, não é razoável restringir mais acentuadamente o direito de liberdade do paciente em nome do princípio da proteção integral. Tal primado destina-se ao Estado, à família e à sociedade civil que, juntos,



devem zelar pelo bem estar da criança e do adolescente. (trecho do despacho judicial referente ao caso em apreciação<sup>27</sup>)

Mesmo sabendo que esta não se apresenta como uma prática rotineira do Poder Judiciário em relação às crianças/adolescentes ameaçados de morte, ler aquelas palavras fazia o coração bater mais forte e acreditar que esse trabalho valia a pena, que o fim do dia anterior, agitado, cujo trabalho terminou por volta das 21h e ainda ressoou madrugada adentro, fazia algum sentido. Até hoje não conheci pessoalmente esse Juiz, mas de nosso contato, ficou a certeza de que foi um contato efetivo, onde ambas as partes estavam abertas e sensíveis para o diálogo e para aquilo que o outro tinha a apresentar. Um bom encontro.

Ao afirmar que “não é razoável restringir mais acentuadamente o direito de liberdade” este juiz estava invertendo a lógica predominante adotada por muitos magistrados que – conforme pensado pelo próprio Wesley – determinam a aplicação de Medida Socioeducativa com restrição de liberdade sob o argumento de que na Unidade de Internação esse adolescente estará protegido. Constantemente esses magistrados não se dispõem a enfrentar a dificuldade para a identificação de um estabelecimento de acolhimento, preservando-se para não enfrentarem os secretários municipais de assistência ou prefeitos na necessidade do cumprimento da legislação. Por outro lado eles também não se dispõem a se aproximarem da família para construir conjuntamente algumas alternativas baseadas na própria rede de afetos e relacionamento daquela família/adolescente.

### **sexta-feira, 10h20 – aperitivo para o almoço.**

Mal deu tempo de respirar e outro telefonema me puxou para outro caso: tratava-se da situação de André<sup>28</sup>, que com uma história muito próxima da de Wesley já havia passado pelo processo de avaliação do programa há alguns dias e teve parecer positivo para a inclusão, dependendo apenas da articulação do Juiz da sua comarca de origem com um estabelecimento de acolhimento para que o Programa entrasse em cena com o acompanhamento.

---

<sup>27</sup> Por questões de segredo de justiça o número do processo e o nome do magistrado serão preservados, bem como o restante do conteúdo da decisão.

<sup>28</sup> Nome fictício.

Uma breve apresentação: André foi ameaçado em seu bairro por ter usado toda a droga que havia pegado para vender, contudo, o grupo que dominava o tráfico em seu bairro, possuía ligações com grupos de outros territórios tanto do próprio município quanto de cidades vizinhas. Com isso, André precisou ser acolhido institucionalmente, pois não possuía vínculos familiares fortalecidos, uma vez que ao longo de seus 15 anos de vida, seu pai havia falecido e sua mãe estava presa e, mesmo antes da prisão da mãe, perambulava pela casa de tios e tias, além dos pousos junto ao pessoal do 'movimento'. Em virtude do seu histórico de passagens pelo abrigo do município, foi pra lá mesmo que foi encaminhado quando apareceu no Conselho Tutelar que o levou antes ao Juizado da Infância e Juventude. Após as entrevistas de avaliação com o PPCAAM e confirmada a impossibilidade de familiares acompanharem-no, o relatório do Programa condicionou o atendimento ao adolescente à identificação de um estabelecimento de acolhimento pelo próprio juizado. Isso porque há um tempo o programa não tem sido mais atendido pela grande maioria dos estabelecimentos de acolhimento, pois estes acreditam que não deveriam receber meninos "ameaçados de morte", argumentam que a presença desse "tipo" de criança/adolescente no local põe em risco a vida das outras crianças/adolescentes.

Mais uma vez ganha à cena a "instituição criança/adolescente ameaçado de morte" como mais uma categoria à parte, como se fosse um "tipo" diferente de criança/adolescente que justificaria para si a execução de medidas diferenciadas de proteção. A existência do PPCAAM comprova isto, é fato, mas a metodologia defendida pelos profissionais que atuam nessa política aponta para a desconstrução dessa forma diferenciada de lidar com o público na medida em que pressupõe os conceitos da proteção integral de crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, é possível a compreensão de que esta metodologia, embora se oponha e até busque uma desconstrução, não sobrepõe a existência desta governamentalidade, expressa na forma rotineira de se lidar com a população excluída *a priori* do corpo de consumo necessário a uma sociedade capitalista neoliberal. Especialmente quando ela surge para dar tratamento diferenciado a este público que o próprio SGD diferencia.

Após cerca de um mês de termos protocolado o relatório sobre André no Juizado, e após algumas ligações telefônicas para a pessoa responsável pelo

acompanhamento do caso lá dentro, recebemos um ofício informando que este já se encontrava em local de acolhimento fora de sua área de risco. Esta era a senha para iniciarmos o atendimento. Imediatamente fizemos contato com a organização indicada pelo juizado de origem de André e explicamos como pretendíamos conduzir o trabalho, propusemos uma reunião na sede do juizado onde o abrigo se encontrava para procedermos ao processo de inserção. Da mesma forma fizemos contato com o juizado para construirmos uma agenda e reservar o espaço. Entre uma coisa e outra, a juíza responsável pela comarca onde se localizava a organização entrou em contato, afirmando que aquele menino somente poderia ficar lá pelo prazo de um mês, que o local estava cheio e que havia aberto uma concessão para a colega da comarca de origem de André. Reafirmou que não concordava com os procedimentos de misturar os meninos e que deveria existir uma casa de proteção específica para ameaçados de morte.

Aperitivo para o almoço:

Ao desligar o telefone, abriu-se um vazio, um misto de sensações que dizia tudo e nada ao mesmo tempo. Olhava aquela parede amarela com olhos querendo marejar, com um nó na garganta. O olhar do colega compreendeu tudo, fotografou aqueles eternos segundos. Logo ela, aquela juíza que um dia antes eu estava elogiando e falando que poderíamos ter sucesso no caso.

Pois foi ela sim, com sua voz doce e direta, disse claramente que não poderia aceitar o menino na sua comarca. Reiterando que o abrigo não estava preparado para receber meninos ameaçados; que o prazo que a colega dela solicitou era de apenas 30 dias; e, por fim, disse que se tratava de um grande erro de procedimentos do Programa querer usar um abrigo público para garantir proteção aos adolescentes ameaçados. Pedi licença para corrigi-la: informei-a de que não acreditava ser esse um erro de procedimento do Programa, mas uma falta de estrutura do Estado. Obviamente ela interpretou minha ousadia como uma defesa desesperada do meu fazer. Claro que sim! Defendi meu fazer, não apenas por ser meu fazer, mas porque acredito nele. Porque tenho tranqüilidade de reafirmar que esse procedimento não foi criado “do nada”, aleatoriamente, a partir de um surto meu ou de um outro profissional qualquer.

Falamos de proteção integral; de ações interligadas entre diversos serviços e setores do Estado para a garantia de direitos dessa população, direitos da pessoa humana. Utilizamos marcos legais e normativos claros, parâmetros delineados por profissionais e estudiosos que estão há anos desenvolvendo atividades neste campo. (Diário de Campo 20/11/2012)

Não podia acreditar, mais uma vez a mesma situação. Não tive almoço naquele dia, empurrei a comida para dentro e pensei em como é dinâmico esse trabalho de tentar articular serviços, do quanto alterna entre desgastante, desgostosa e, ultimamente,

poucas vezes, deliciosa, essa tarefa de tentar conectar pontos de funcionamento de serviços e políticas públicas. Mas naquele momento só doía.

Lembrei-me do que já havia sido produzido em termos de normativas quanto a essa questão do acolhimento institucional e resgatei as resoluções conjuntas entre o CNAS e o CONANDA<sup>29</sup> de nº 01 e nº 02, de 18/06/2009 e de 16/09/2010 respectivamente, onde a primeira aprovou as orientações técnicas e parâmetros para serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e a segunda alterou a redação do último item da primeira que dizia respeito aos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Uma sequência de resoluções que evidenciam as contradições, as batalhas e lutas presentes em outra instância de deliberações das políticas públicas. Na primeira resolução, em 2009, o item 4.5.2 afirmava que pela situação de ameaça de morte tratar-se “de uma situação particularmente delicada” que pela proximidade do espaço de acolhimento e pela circulação da criança/adolescente e seu acesso à rede de serviços, propunha duas estratégias: a primeira destinava-se a municípios com alto número de crianças/adolescentes ameaçados de morte e orientava a organização de “[...] abrigos regionais ou estaduais destinados especificamente a esta finalidade, os quais, em virtude das ameaças vividas pelas crianças e adolescentes atendidos, devem ser implementados em locais que garantam o sigilo quanto à sua existência, necessário à proteção dos acolhidos” (CONANDA, CNAS, 2009, p. 93); a segunda orientação era destinada a municípios que não possuíam demanda que justificasse uma implementação deste abrigo em sua região que se associassem com outros municípios de modo a permitirem a transferência da criança/adolescente para outro território.

Uma decisão controversa, que foi amplamente debatida no Encontro Nacional de Coordenadores Estaduais do PPCAAM, em Maceió/AL, no mês de julho daquele ano, pois ao mesmo tempo em que aponta estratégias de ação, as configura num plano de segregação e separação desta população quando afirma que “devem ser implementados em locais que garantam o sigilo quanto à sua existência [...]”. Sem

---

<sup>29</sup> CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, instância colegiada máxima para definição das políticas nacionais de assistência social; CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da mesma forma, é a instância colegiada máxima para definição das políticas nacionais direcionadas às crianças e aos adolescentes.

falar no elemento de segurança, uma vez que cada adolescente possui uma história que lhe representa ameaça e às vezes são protegidos pelo programa adolescentes que se conhecem, que militam em grupos rivais e que jamais poderiam ficar juntos no mesmo espaço.

A partir dessas discussões, a Coordenação Nacional do PPCAAM buscou pautar o tema novamente no CONANDA e no CNAS, resultando, mais de um ano depois na resolução conjunta nº 02, conforme segue:

**Art. 1º.** Alterar a redação do item "4.5.2 - Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte", conforme texto abaixo:

4.5.2. Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte

Nos casos de crianças e adolescentes ameaçados de morte, sua manutenção no contexto familiar e comunitário de origem pode representar sério risco a sua segurança. Trata-se de uma situação particularmente delicada, na qual pode ser necessário o encaminhamento para serviço de acolhimento em localidade distinta do município de residência habitual. Nestes casos, é preciso considerar que a proximidade do serviço de acolhimento com a comunidade de origem, a manutenção das atividades rotineiramente desenvolvidas e o convívio com sua rede social local - parâmetros que devem orientar os serviços de acolhimento em geral - não são aconselháveis, por colocarem em risco a segurança da criança ou adolescente ameaçado podendo também representar risco para as demais crianças e adolescentes atendidos no mesmo serviço.

Dessa forma, podem ser firmados acordos formais entre municípios de diferentes regiões, a fim de viabilizar a transferência da criança ou adolescente ameaçado para outro município, de modo a possibilitar seu acolhimento em serviços distantes de sua comunidade de origem e, assim, facilitar a sua proteção. Nestas situações o serviço deve também manter articulação com programas de proteção aos quais as crianças e adolescentes atendidos estejam vinculados, além do Sistema de Justiça e do Sistema de Segurança Pública, de modo a propiciar condições de segurança tanto para a criança ou adolescente ameaçado quanto para os demais ali acolhidos.

Em todos os casos, recomenda-se que os serviços de acolhimento que atendam crianças e adolescentes ameaçados de morte atuem em articulação com programas específicos de proteção, como o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte - PPCAM. Finalmente, ressalta-se que o encaminhamento da criança ou adolescente ameaçado de morte para serviço de acolhimento deve ser considerado apenas quando esgotadas outras alternativas que preservem seus vínculos familiares, como, por exemplo, a mudança de contexto ou cidade acompanhado da família, de familiar ou responsável. (Resolução Conjunta CNAS e CONANDA nº 02 de 16 de setembro de 2010)

Em meio à dor sentida naquele almoço e a lembrança das contradições na formulação da política que, sem dúvida, incidem na sua execução, se apresentava a

descrença, desfazendo aquela sensação de conquista sentida menos de uma hora antes.

[...] O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. [...] Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. (DAGNINO, 2004, p. 105)

Como grande exemplo dessa afirmação, infelizmente, constatamos a efetividade do Sistema de Garantia de Direitos, como um Sistema criado para conferir status diferenciado às políticas de atenção à infância e juventude. Vivemos atualmente sob a vigência de uma legislação direcionada à infância e adolescência muito rica e construída contemplando os anseios de movimentos sociais e grande participação popular, contudo, não encontramos a mesma riqueza quando falamos da execução dessa legislação, pois esta ainda esbarra nas práticas arraigadas e difundidas amplamente como permissivas, traduzidas pelo constante ressoar que se escuta em diferentes lugares e pessoas de que o ECRIAD surgiu para “passar a mão na cabeça de adolescentes” ou “proteger bandido”, etc.

Ao mesmo tempo em que as conquistas apontam para a construção de artifícios legais, como bem nos colocou Evelina Dagnino (2004) na afirmação acima, estes não correspondem à efetivação da dimensão ética na vida social. E desde o dia anterior estava comprovando na pele exatamente isso. E como doía.

### **sexta-feira, 12h30 - sesta com o convênio.**

O dicionário Aurélio apresenta a definição de sesta como aquela hora em que se descansa ou se dorme após o almoço. Esta é sua primeira definição, porém ele também refere que sesta também pode ser a “hora de calor mais intenso”.

Ao longo do ano de 2012 vivenciamos um processo de término de um convênio e o estabelecimento do novo convênio entre ONG, governo do Estado e Governo Federal.

Uma vez previsto o término do convênio vigente para julho de 2012, iniciaram-se as discussões para o novo processo de conveniamento que seria necessário. Até então, na história da execução do PPCAAM no Espírito Santo, o conveniamento se deu diretamente entre ONG e Governo Federal, através da SDH/PR, contudo, como grande conquista política, a partir deste ano, o Governo do Estado comprometeu-se a assumir o convênio diretamente com a ONG, inclusive assumindo o maior volume de recursos repassado. Compreendemos que tal ação reflete exemplo de um importante passo dado na assunção da política de enfrentamento à letalidade neste Estado da federação, especialmente porque além desse compromisso, a destinação de recurso financeiro para os programas de proteção, entre eles o PPCAAM, foi incluído no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015.

Com isso o trâmite a ser realizado seria: o estabelecimento de convênio entre Governo do Estado e Governo Federal, para que esta ação permitisse o repasse de parte de recursos ao Governo do Estado. E posteriormente, a celebração de convênio entre Governo do Estado e ONG, como forma de regulamentação da execução das ações e conseqüente repasse de recursos. Entretanto uma série de idas e vindas de projetos, telefonemas, e-mails e reuniões não foram suficientes para que o trâmite ocorresse nos prazos previstos, gerando uma sequência de prorrogações e aditamentos convenientes e nem assim os prazos foram cumpridos.

Como estratégia de tornar visível nosso incômodo, aproveitamos a realização do Encontro Nacional de Coordenadores do PPCAAM e elaboramos uma nota (Anexo B), ratificada por toda a equipe para ser apresentada aos participantes do encontro. Esta nota foi como um catalisador dos incômodos vividos por equipes de outros estados e culminou com a chamada para a criação de um espaço de comunicação entre as instituições executoras do PPCAAM de todo o país.

Especialmente naquele dia esse fantasma referente ao convênio se fez presente naquela hora, um processo que atravessou o ano de 2012, tendo sido resolvido apenas no final do mês de janeiro de 2013, e que ocupou inúmeras horas pré e pós almoços, realmente convertendo-se em horas extremamente quentes de muitos dias. Havíamos acabado de receber um comunicado da Secretaria de Estado informando que os documentos que apresentamos não seriam suficientes para proceder ao conveniamento. Como? Se antes de protocolar confirmamos tudo e a

pessoa responsável pelo setor nos afirmou que não havia nenhum problema. Àquela hora não via mais saídas, nem para a continuidade da política nem para aqueles meninos que martelavam na minha cabeça.

Como não associar essa forma de condução da política pública com essa racionalidade de governo que já mencionei? Além de todas as questões provocadas pelas práticas instituídas no conjunto de serviços, que operam esse paradoxo entre a conquista de direitos e a reprodução constante desse estado de exceção, o cenário se reproduz quando invadimos o campo político-administrativo da gestão pública. Essa determinada forma de condução de ações para o segmento da população mais empobrecido encontra tamanha dificuldade que às vezes vence pelo cansaço. Falamos do investimento de pouco mais de R\$ 2 milhões para uma determinada ação. Pode parecer muito, mas quando comparados com as centenas de milhões destinados às empresas privadas para a execução de obras e outros serviços vinculados a outras áreas torna-se muito pouco (ver Tabela 3, na página 110). É óbvio, o produto com o qual nos propomos a lidar não gera lucro em si, pelo contrário, é comumente tratado como subproduto ou refugo da sociedade.

Ainda neste cenário, não era possível para mim deixar de pensar em todo o processo de desarticulação das organizações originadas nos movimentos sociais e como as peças se encaixavam. Claro! O cenário se mostrava tão perverso que paralelamente a formas de atuações profissionais que ora afirmavam o poder sobre a vida desses meninos e meninas, ora afirmavam suas potencialidades e aquelas presentes nos encontros entre serviços, apresentava-se também a perversidade presente na gestão dessas políticas de forma bem mais ampliada.

Criam-se serviços para atenderem a população, darem respostas aos movimentos e organismos que pressionam o Estado e estes, impedidos de atuarem por falta de recursos, tornam-se reféns da máquina estatal. Mais uma comprovação sobre o que se apresenta como prioridades nessa forma de se governar a população.

O desgaste provocado por essa perversidade que está posta diminui diariamente a nossa potência de agir. Lutar contra as barbaridades que são cometidas cotidianamente com as pessoas, ferindo seus direitos mais básicos é ao que nos propomos. Mas ter de enfrentar aqueles que se dizem do nosso lado por conta de demandas estruturantes nos corrói. (Diário de Campo 20/11/2012)



### **sexta-feira – 13h – “[...] nossos minúsculos gestos ratos”**

Para aquela tarde ainda estava agendado um atendimento em um município que fica a cerca de uma hora e meia da Grande Vitória. Mais uma entrevista de avaliação. Um trecho do meu diário de campo, a meu ver, exemplifica bem o atendimento realizado e o que se passou por lá.

[...] “Criança e adolescente como prioridade absoluta”, sublinhou a conselheira discretamente me mostrando seu caderno. De um lado as lágrimas da mãe e de outro as quase lágrimas do filho. Então era isso que fomos fazer lá? Apresentar-lhes o dilema? Ninguém disse que seria fácil!

O discurso do menino era muito sincero e claro ao mesmo tempo em que sua mãe tinha todos os argumentos para não sair: os demais filhos que não estavam envolvidos diretamente naquela situação; um novo companheiro que lhe completava e lhe proporcionava sua segurança; uma nova tentativa de vida em curso. Mas tinha um filho pra trás. Ela havia se mudado de sua casa por esgotar o convívio com o próprio filho. Mais uma escolha. Isso mesmo, há cerca de dois meses antes, diante de todas as aprontações do filho, a mãe cansou-se e resolveu que iria tentar uma nova vida, prestando até alguns suportes ao filho, mas não queria mais pactuar com suas ações diariamente. Mudou-se para o bairro vizinho, indo viver junto com seus outros três filhos e novo companheiro. Estava disposta a recomeçar, ao mesmo tempo em que não conseguia desvencilhar-se do passado. Ah! Mais uma vez essa linha que nos divide, entre aquilo que já não somos mais e aquilo que não somos ainda. Neste caso, o ele entre essas duas facetas da mãe era o filho, ligado diretamente ao tráfico e que insistia em lembrá-la de que um pedaço seu havia ficado na casa velha.

Como dizer que é individual? E toda a sua trajetória de vida? E tudo o que já passou com o filho: anos e anos freqüentando o Conselho Tutelar, a sala da diretora da escola, as casas dos vizinhos, algum pronto atendimento e, ultimamente, a delegacia da cidade? Como dizer que essa história é individual? Seja a dela ou do filho, absolutamente, não tem como ser individual.

O olhar da conselheira buscava cumplicidade para o veredicto; o olhar da assistente social buscava argumentos; o olhar da mãe buscava respostas; e o olhar do menino buscava colo!

Então a mãe verbalizou o que não queríamos: “– eu não posso largar minha vida, fazer isso com meus outros filhos!”

Era a deixa perfeita para a assistente social do abrigo: “– então alguma decisão vai ter de ser tomada, aqui ele também não vai poder ficar não!”

Esta também não era uma fala individual, muito embora seja mais difícil de ser compreendida, mas não é! Falamos de uma determinada forma de funcionamento de abrigos, que tem diariamente seus reflexos nos corpos de seus trabalhadores.

Imediatamente o olhar que pedia colo se transformou e passou a não enxergar mais nada. Vestiu seu boné – sua única arma naquele momento – e disparou sua metralhadora, ocupando, por fim, o lugar que lhe havia sido destinado: o individual. “– está certo, podem ficar tranqüilos, minha família

não tem de pagar por uma coisa que eu que fiz. Eu assumo tudo e meto o pé daqui e dou meus pulos.”

Pronto, o que todos precisavam aconteceu: disparamos o botão do ‘bandido’ que não ouve ninguém. Ou seria, disparamos o botão porque não houve ninguém? Estávamos muito perto do veredicto culpado! Mas não era nenhum julgamento, não havia nenhum juiz, nem qualquer réu ou vítima.

O comentário discreto entre nós durante o atendimento de que estávamos diante de um menino articulado, ciente de tudo o que estava passando e manifestadamente disposto a não passar mais por nada daquilo deu lugar a olhares se entrecruzando, trocando rapidamente, em milésimos de segundo, as idéias do que deveria ser feito. E, junto, o receio de que poderia ser tarde demais.

Assim, inevitável a sensação de que produzimos (todos os presentes naquela sala) em uma tarde de trabalho um “delinqüente” que estava pronto para ser morto, ou preso, ou abrigado, ou acolhido por sua família, àquela altura já não fazia muita diferença qual o destino daquele adolescente, ele já estava fechado em sua “individualidade”.

Rapidamente as lágrimas do menino chegam e ele fica do lado oposto de sua mãe. “Criança e adolescente como prioridade absoluta”, sublinhou a conselheira em seu caderno. (Diário de Campo de 05/09/2012)

A solicitação de atendimento – afirmação de que não se tem lugar para ele ali naquela localidade; a polícia sendo acionada; o pedido com urgência para uma avaliação profissional para justificar uma internação; o conselho duro, verbalizado com o dedo em riste, acompanhado pelo olhar desfocado e desconcentrado; todos esses artifícios foram se desenvolvendo e se aprimorando como estratégias para afastamento daquilo que por eu não saber como lidar preciso que desapareça. Ou ainda, estratégias de afastamento daquela forma de vida que não cabe neste mundo, aquela forma de vida que denuncia que os planejamentos, crescimento econômico, padrões, cálculos, estatísticas não funcionam para todos.

Aquela avaliação terminou com a não inserção do adolescente tendo sido configurada a não voluntariedade para o acompanhamento do PPCAAM. Muitos motivos de não inserção no programa justificam-se pela não voluntariedade, seja dos adolescentes apenas, seja destes e seus familiares. Especificamente, 150 crianças/adolescentes de 546 solicitações de avaliação, aproximadamente 27% das solicitações feitas no período. Uma análise rasa pode apontar apenas para um desinteresse na política pública ou para um distanciamento do serviço (PPCAAM) das pessoas. Não descarto tais possibilidades, mas acrescento que o não interesse pelo PPCAAM e pelos serviços de uma forma geral se constitui também numa forma

de resistência, onde, exatamente por conhecerem o funcionamento do conjunto de serviços, esses meninos e meninas, insistem em ditarem o ritmo da música de suas vidas. Nesta linha, a não voluntariedade deixa de ser uma simples recusa para evidenciar a tomada de estratégias de proteção por conta própria, contando com alguma retaguarda muito mais segura, principalmente pela força de seus afetos e aliados que os serviços jamais conseguirão capturar, muito menos substituir. Com a ressalva de que tal decisão também não se constitui individual, ela é coletiva, por mais que seja manifestada pelo adolescente, trata-se de uma fala coletiva que carrega consigo um acúmulo social enorme, refletindo intervenções e desejos do adolescente, dos familiares, de profissionais dos serviços, etc.

A avaliação foi encerrada sem a inserção do adolescente, mas a movimentação gerada no município foi bem interessante, pois como desdobramento do caso, foram acionados o Juizado – através da equipe técnica social, o Ministério Público, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), além do Conselho Tutelar e do Abrigo para continuidade do acompanhamento ao adolescente. Mas indo além disto, saiu dali uma proposta de encontro para divulgação e aprofundamento na temática da letalidade do público infanto-juvenil. Um indicativo aparentemente simples, mas que aponta para a abertura de diversos atores para a temática e possui a capacidade de promover encontros entre profissionais e serviços que habitualmente não se conversam.

**sexta-feira, 18h – “[...] nos livrem da ânsia voraz daquilo que ao nos aumentar nos amesquinha”**

O retorno para a Grande Vitória naquela sexta-feira foi muito intenso, pois representava toda a movimentação de pouco mais de vinte e quatro horas de trabalho. Um apanhado de tudo o que é posto em prática no cotidiano do PPCAAM e de muitos serviços de atenção a crianças e adolescentes.

Era como se tivéssemos uma extensão permanente de nossa carga horária sendo consumida por nossa militância, ou como se nossa carga horária não contemplasse o que vivenciamos e o que acreditamos. Permanecemos nesse dilema, tentando

equilibrar carga horária com o que vivemos, acreditamos e militamos. Poxa, estou tão cansado que parece que se passaram quatro anos. Parece que minha carga horária de trabalho tem vinte e quatro horas diárias, ou ainda, parece que nas vinte e quatro horas diárias não cabem nossos sonhos: eles vazam! Assim como vazam os sonhos e desejos de vida desses meninos e meninas que não cabem nas suas vinte e quatro horas, nem muito menos nos espaços demarcados pelos serviços públicos para se encaixarem. Aquela vontade de chorar no meio de uma grande reunião e que se transforma num cisco no olho. Aquela vontade de gritar, alertar para todo mundo do quê estamos fazendo com as nossas políticas, retóricas e ações. Essa se converte em horas em volta daquela mesa redonda no escritório ou ganha vazão no banco do gol branco, como naquele retorno para casa.

E esse cotidiano vivenciado, ao mesmo tempo em que nos desagrega e nos limita, fazendo com que apresente uma tendência de nos tornarmos ‘inimigos’ do outro, como se este não nos reconhecesse e somente quisesse nos atolar de um trabalho que não é ‘nosso’ – essa nossa fala cansada que evidencia o dissabor e o peso da ação do outro. Também nos impulsiona a levar à exaustão a nossa capacidade inventiva. Mobiliza-nos a buscar formas de superação dessa lógica e cria um terreno fértil para os questionamentos deste trabalho.

Porque se chamava moço  
 Também se chamava estrada  
 Viagem de ventania  
 Nem lembra se olhou pra 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...

E basta contar compasso  
 E basta contar consigo  
 Que a chama não tem pavio  
 De tudo se faz canção  
 E o coração na curva  
 De um rio, rio, rio, rio, rio  
 E lá se vai...  
 Mais um dia...

E o rio de asfalto e gente  
 Entorna pelas ladeiras  
 Entope o meio-fio

Esquina mais de um milhão  
Quero ver então a gente, gente  
Gente, gente, gente, gente, gente  
E lá se vai...  
(NASCIMENTO; BORGES, 1972)

Em um território tão habitado e remexido, onde parece que não cabe mais nada de novo, identificamos como possíveis práticas emancipatórias e que apostam no outro e naquilo que ele tem de mais potente. E mais, afirma-se essa aposta com aproximação entre esses vários *outros*.

Imersos neste cenário e cada vez mais cientes do conjunto da população mais afetado pelas formas de violência contemporâneas é que vislumbrávamos, ali naquele carro, a continuidade da realização deste trabalho, uma vez que as formas de governar essa população produzem o modo como vivenciarão os impactos das violências sofridas e, sobretudo, as formas como se constituirão subjetivamente para lidarem com esse fenômeno. E certamente é aí que devemos agir, permanecendo atentos com aquilo ao que nos propomos e que produzimos em nossas intervenções.

André, Wesley e tantos outros meninos e meninas, apresentavam uma potencial resistência àquela lógica de funcionamento existente nos serviços pelos quais passaram. Quase sempre subjugados e tendo de se submeter aos despachos, às determinações, aos relatórios que sempre falavam por eles. Poucas vezes suas vozes eram escutadas pelas vias oficiais, geralmente elas apareciam naquele dia a dia que só os educadores, mães e pais sociais dos abrigos presenciavam, dos colegas do “movimento”, dos parceiros da rua e das “correrias”, Outras vezes gritavam tão alto com seus corpos em ação que incomodavam, mas não eram compreendidos. André, Wesley e tantos outros meninos e meninas faziam suas escolhas em meio aos escombros do que se pretendia Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. PPCAAM, Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Abrigos, CRAS, CREAS, e tantos outros carregam consigo a mesma potencial resistência a essa lógica de governo presente nas decisões cotidianas. Todos esses serviços se deparam com suas armadilhas e armas, precisam apostar, precisam ousar! Os serviços passeiam pelos meninos e meninas com seus focos de luz, buscando sustentação para sua existência e indicando caminhos, apostando fichas em um jogo de forças e poder.

Um dia uma luz lá de baixo chegou ao lugar onde habitava e ele começou a ganhar nitidez e a falar esquisito. A sagacidade esmoreceu e a armadilha funcionou. Encruzilhadas viraram ruas retas, labirintos desapareciam, o passado e presente incrustados em seu corpo desvencilhavam-se. O foco luminoso lá de baixo o atravessou revestindo-o de inusitado poder; um poder que transformava-o em indivíduo e o fazia falar. (BAPTISTA, 2001, p.196)

André, Wesley e tantos outros meninos e meninas passeavam pelos estabelecimentos e instituições – aquelas práticas sociais historicamente construídas... – ora fugindo, ora em busca de algo, ora tentando tornarem-se visíveis. André, Wesley e tantos outros meninos e meninas, mesmo sem estarem dispostos ou sequer concordarem, entram nesse jogo apostando muito alto: suas próprias vidas!

Ojalá que las hojas no te toquen el cuerpo cuando caigan,  
para que no las puedas convertir en cristal.  
Ojalá que la lluvia deje de ser milagro que baja por tu cuerpo.  
Ojalá que la luna pueda salir sin ti.  
Ojalá que la tierra no te bese los pasos.

Ojalá se te acabe la mirada costante,  
la palabra precisa, la sonrisa perfecta.  
Ojalá pase algo que te borre de pronto,  
una luz cegadora, un disparo de nieve.  
Ojalá por lo menos que me lleve la muerte,  
para no verte tanto, para no verte siempre,  
en todos los segundos, en todas las visiones.  
Ojalá que no pueda tocarte ni en canciones.

Ojalá que la aurora, no de gritos que caigan en mi espalda.  
Ojalá que tu nombre, se le olvide a esa voz.  
Ojalá las paredes no retengan tu ruido de camino cansado.  
Ojalá que el deseo se vaya tras de ti,  
a tu viejo gobierno de difuntos y flores.<sup>30</sup>

(Silvio Rodriguez, Ojalá, 1969)

---

<sup>30</sup> “Tomara que as folhas não toquem seu corpo quando caiam / Para que você não as converta em cristal. / Tomara que a chuva deixe de ser um milagre que cai pelo seu corpo / Tomara que a lua possa sair sem você. / Tomara que a terra não beije seus passos / Tomara que acabe o seu olhar constante / A palavra precisa, o sorriso perfeito. / Tomara que aconteça algo que te apague instantaneamente / Uma luz que cega, um disparo de neve. / Tomara que pelo menos a morte me leve, / Para não te ver tanto, para não te ver sempre / Em todos os segundos, em todas as visões. / Tomara que eu não possa te tocar nem nas canções / Tomara que a aurora não dê gritos que caiam nas minhas costas. Tomara que o seu nome se esqueça dessa voz (da aurora) / Tomara que as paredes não retenham o ruído do caminho cansado / Tomara que o desejo se vá atrás de ti, / Para seu velho governo de defuntos e flores.” Tradução de Flávia Passos e Henrique Ortega.

## **“[...] É da substância do átomo ser partível produtivo ativo e gerador”**

### **Considerações finais**

A proposta deste trabalho foi fazer eco às muitas vozes que há algum tempo dispõem-se a repensar sobre o modo de funcionamento de serviços componentes do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes. O ponto de análise precisava estar diretamente conectado com as vivências de mais um trabalhador-habitante desse complexo Sistema. O foco lançado na replicabilidade de práticas que afirmam a exceção como regra e com isso fazem da vida nua seu mais potente alvo. Ou seja, aqueles que mais perdem com a instauração dessas práticas são esse conjunto da população que já vivencia na pele, há décadas, as conseqüências de serem pobres, negros, habitantes de periferias das grandes cidades brasileiras. Protagonistas de cenas onde a sensação de perigo impera e dispara o exercício de forças e de poder, que moldam o risco iminente, imediato, apontando para formas de vida que devem permanecer vivas, enquanto que para os protagonistas, cabe a participação com a morte. É o fazer viver e deixar morrer do biopoder em sua versão atual.

A leitura daquilo que vem à tona quando um componente do Sistema de Garantia de Direitos encaminha uma criança ou adolescente a uma política tão específica e excepcional como o PPCAAM/ES permite a percepção de uma complexa trama presente na realização deste ato muito mais profundo do que um mero encaminhamento.

Um tomada de decisão política que traz consigo um conjunto de interesses, intenções, alternativas e falta de alternativas, expectativas e contradições. Uma decisão que fala, sobretudo, da falta de opções de uma população que é constantemente invisível e que a partir do momento em que é encaminhada a um programa como o PPCAAM carrega consigo, em seus corpos, as marcas dos serviços pelos quais passaram antes e os desejos desses mesmos serviços com

este encaminhamento: a oportunidade de garantia da vida; a possibilidade de tornar visível essa população para que ações efetivas lhe sejam direcionadas; a busca pela garantia de uma testemunha oficial em um processo; a tentativa de construção de rede; a determinação judicial; a punição; a intenção de que se tornem invisíveis; a preocupação de que não morram sob sua responsabilidade; a expulsão de um território; a transferência de um “problema”; etc.

Na gênese desses desejos identifico o ato de acionar o PPCAAM e a sua forma atual de existência como uma ação que põe em análise o modo de relacionamento entre organizações da sociedade civil e o Estado; a forma de gestão e execução de políticas públicas sociais no contemporâneo; a própria existência do PPCAAM e as crescentes demandas e expectativas por um serviço tão caro e complexo; a fragmentação existente entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes; as diferentes formas com as quais esses atores lidam com o público atendido e seus familiares; os impactos produzidos nas vidas dessas crianças/adolescentes que demandam tais serviços; e, os processos de resistência presentes nas ações da população atendida. O que todos esses elementos têm em comum? Todos apontam para a existência de uma determinada racionalidade na forma de governar a vida da população infanto-juvenil presente nas práticas dos componentes do Sistema de Garantia de Direitos.

Observamos como a atuação numa perspectiva cada vez mais privatista e ilhada compõe um cenário que reforça o paradigma do estado de exceção. Onde uma constante privatização da capacidade resolutiva das questões sociais, produzidas por essa racionalidade de governo neoliberal – pelo direcionamento das formas de atenção a grupos vulneráveis específicos – permite a compreensão também do movimento do conjunto de serviços existentes para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que assume uma característica semelhante quando adota práticas privatistas de resolução de suas questões.

A existência da lógica de exceção se reflete no abandono dessa população marcada para a morte, como os índices de homicídios comprovam. Demonstra sua eficácia quando vemos em funcionamento um conjunto de ações que se interconectam, que afirmam práticas de rede, de funcionamento de serviços, numa lógica de consumo e oferta de serviços. Ela se efetiva quando os próprios serviços – responsáveis pela



execução das leis – que deveriam proteger esse sujeito passam a abandoná-lo. Quando, através dos seus instrumentos e ações, ela opera dos modos mais sutis e quase imperceptíveis, a invisibilidade dessas meninas e meninos que, a partir do momento em que “ganham um foco de luz”, quando contraem para si uma ameaça de morte, são incluídos numa rede e tornam-se suscetíveis a se depararem com a afirmação de práticas contrárias às conquistas já realizadas quanto aos direitos da pessoa humana, em suas mais variadas manifestações.

Paralelamente, todo esse processo é permeado por lutas cotidianas, tanto na esfera micro quanto em ações macropolíticas. Essa luta de forças cria uma tensão permanente entre a existência cada vez mais intensa nessas práticas afirmadoras de um Estado de exceção e a invenção de alternativas e saídas deste campo, apontando para a afirmação de processos democráticos e eticamente comprometidos com a produção de vida.

Necessário falar que o processo de produção de políticas públicas humanizadas, abertas às dinâmicas humanas presentes na sociedade somente será possível se intrinsecamente conectado a este falarmos de um processo de produção de subjetividades protagonistas e autônomas, que afirmem modos diferenciados de cuidar e gerir as políticas de proteção integral de crianças e adolescentes. (BENEVIDES; PASSOS, 2005).

Como afirmação de outros modos de funcionamento de um Sistema de Garantia de Direitos identifico a estratégia da corresponsabilização entre os serviços. A atenção ao exercício ético na condução dos atendimentos, onde o foco seja deslocado dos processos e procedimentos internos de cada serviço e possam centralizar-se na vida das pessoas atendidas, não num simples fazer viver a qualquer custo e de qualquer jeito, mas na afirmação de modos de vida mais fortalecidos, autônomos e possibilitados de participarem de suas próprias decisões. Não proponho uma simples reorganização de procedimentos de serviços – somos sabedores que a organização interna é fundamental para qualquer transformação – mas proponho um realinhamento dos mesmos a partir do abandono dos meros protocolos cotidianos para se atentar à construção de políticas públicas realmente intersetoriais, que não desqualifiquem nem operem revitimizações na população atendida, mas atuem comprometidas com a vida em suas mais diversas manifestações.

A vida não é estanque, ela se produz a todo instante e nos obriga a acompanhá-la, por mais que não tenhamos compreensão de suas formas e/ou seu potencial, ela se

impõe e solicita atenção integral e integrada. Não nos permite brechas que representem descontinuidade, mas nos apresenta uma infinidade de possibilidades para promoção de liga, cabendo-nos a atenção e malícia para concretizar essas possibilidades. Por isso esse desafio de tentar compreender o que se tem feito com essa vida que não cabe nos serviços estruturados para seu acolhimento. E, a partir daí, reconhecendo a nossa incapacidade de trabalhar isoladamente com as demandas que se apresentam imbricadas na vida cotidiana das pessoas às quais atendemos, é criarmos campo fértil para a afirmação constante de encontros.

Estaremos longe, portanto, de uma nova ética afirmativa dos direitos enquanto não enfrentarmos o risco das revoluções, não mais das macrorevoluções, sempre fadadas ao fracasso, e sim das rupturas das revoluções moleculares de nossas práticas cotidianas de poder (COIMBRA, LOBO, NASCIMENTO, 2008, p. 96).

Este trabalho, por fim, não tem a pretensão de apresentar saídas ou soluções mágicas. Contrariamente, – em sendo um recorte da prática de todo um grupo, de trabalhadores do PPCAAM, das políticas públicas, de ONGs, de agentes do poder público e da própria população que resiste – ele se propôs, por meio da análise de práticas vivenciadas nos encaminhamentos ao PPCAAM, ao convite pela continuidade dessa tensão que habita a conquista de direitos de todo e qualquer povo. Pretende-se um chamado a repensarmos nossas práticas e compreendermos o quanto elas evidenciam modos de gestão da vida. Pretende-se uma afirmação desse emaranhado de forças que puxam daqui, de lá e de acolá, constituindo nossa existência em sociedade. Pretende-se a uma convocação à continuidade das lutas que fizeram emergir o ECRIAD, o Sistema de Garantia de Direitos e tantas outras conquistas no campo das políticas públicas.

É do nascedouro da vida a grandeza. É da sua natureza a fartura a  
 proliferação os cromossomiais encontros, os brotos os processos  
 caules, os processos sementes  
 os processos troncos, os processos flores, são suas mais finas dores  
 As conseqüências cachos, as conseqüências leite, as conseqüências folhas  
 as conseqüências frutos, são suas cores mais belas  
 É da substância do átomo  
 ser partível produtivo ativo e gerador  
 Tudo é, no seu âmago e início,  
 patricio da riqueza, solstício da realeza  
 É da vocação da vida a beleza  
 e a nós cabe não diminuí-la, não roê-la  
 com nossos minúsculos gestos ratos  
 nossos fatos apinhados de pequenezas,  
 cabe a nós enchê-la, cheio que é o seu princípio  
 Todo vazio é grávido desse benevolente risco

Todo presente é guarnecido do estado potencial de futuro  
Peço ao ano-novo  
aos deuses do calendário  
aos orixás das transformações:  
nos livrem do infértil da ninharia  
nos protejam da vaidade burra da vaidade "minha" ·desumana sozinha  
Nos livrem da ânsia voraz  
daquilo que ao nos aumentar nos amesquinha.

**A vida não tem ensaio  
mas tem novas chances**

Viva a burilção eterna, a possibilidade:  
o esmeril dos dissabores!  
Abaixo o estéril arrependimento  
a duração inútil dos rancores  
Um brinde ao que está sempre nas nossas mãos:  
a vida inédita pela frente  
e a virgindade dos dias que virão!  
(LUCINDA, 1997, p. 38-39)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, R. V., DYSMAN, M. C. e CALDAS, E. A. R. M. **Sociedade Civil e Estado: um estudo dos convênios entre o governo federal e as ONGs**. Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 33-44, Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 13 jul. 2009.

**Adolescente morto com cinco tiros em Viana**. A Tribuna, Vitória, p. 20, 12 jan. 2011.

ALMEIDA, S.S., SOARES, L.T., POUGY, L.G. *et al.* **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

AMPARO, D.M., GALVÃO, A.C.T., ALVES, P.B., BRASIL, K.T., KOLLER, S.H. **Adolescentes e jovens em situação de risco psicossocial: redes de apoio social e fatores pessoais de proteção**. Estudos de Psicologia 2008, 13(2), 165-174.

ASTH, F. C. Ética da implicação: por uma psicologia clínico-política. In: **Proteção à vida e ao interesse superior da criança e do adolescente**. Organização de Direitos Humanos Projeto Legal; Secretaria de Direitos Humanos. Rio de Janeiro, p.25 – 27. 2010.

BAPTISTA, Luis Antônio S. A fábula do garoto que quanto mais falava sumia sem deixar vestígio: cidade, cotidiano e poder. In: Ira, M. M. (Org.). **Psicologia e Educação: novos caminhos para a formação**. Rio de Janeiro: Ciência moderna, 2001, v. 1, p. 195-212

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas reflexões sobre o Sistema de Garantia de Direitos**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p.179-199, jan./mar. 2012.

BARROS, R.B. **Grupo: a afirmação de um simulacro**. Porto Alegre: Sulina/Editora da UFRGS, 2007.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BENEVIDES, R. COIMBRA, C.M.B.; PASSOS, E. Direitos humanos no Brasil e o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. In: BENEVIDES, R. D.; RAUTER, C. PASSOS, E. (orgs.) **Clínica e política: subjetividade e violação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro, IFB/Te Cora, 2002.

BENEVIDES, R., PASSOS, E. **A humanização como dimensão pública das políticas de saúde**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 10(3): 561-571, 2005.

BENJAMIN, Walter. O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In:\_\_\_\_\_. **Obras escolhidas: magia e técnica, arte e política**. 7. ed. São Paulo:Brasiliense, 1994. p. 197-221.

BRASIL. Código Civil Brasileiro. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm#indice](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#indice)>. Acesso em 15 fev 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em 16 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 dez 2012.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069** de 13 de julho de 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em 12 nov 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Brasília, 1979. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm)>. Acesso em 4 mai. 2013.

BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Programa nacional de direitos humanos (PNDH – 3)**, Brasília: SEDH/PR, 2010.

BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. Trajetórias de vida vulneráveis e os caminhos da proteção. In: EGAS, H.A.P.B.; SOARES, M.U. (orgs). **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos. Brasília: Presidência da República, 2010, p. 44-63.

CANO, I, SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. **Resolução nº. 113** de 19 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/spdca/arqcon/113resol.pdf>>, acesso em 28 de jun 2011.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília – DF: Conanda, 2006.

CRUZ, A.P.G. **A participação da sociedade civil nos programas sociais da área da infância e adolescência**: um estudo sobre as políticas públicas no interior do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP – 2003.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279 – 302.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, D. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, PP. 95-110.

DELEUZE, G. **Espinosa: filosofia prática** – São Paulo: Escuta, 2002.

FERREIRA, B. **O nomos e a lei**. Considerações sobre o realismo político em Carl Schmitt. *Kriterion*, Belo Horizonte, nº 118, Dez./2008, p. 327-366.

FISCHER, R.M. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FISCHER, R.M.; SCHOENMAKER, L. **Retratos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**: pesquisa de narrativas sobre a aplicação do ECA. São Paulo: Ceats/FIA, 2010.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. In: MACHADO, R. (org.) **Microfísica do Poder**. Ed. Graal, São Paulo: 1979 (277-293).

\_\_\_\_\_. **Em defesa da Sociedade**. Martins Fontes. São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. **Segurança, Território, População**: curso dado no Collège de France (1977/1978). Martins Fontes. São Paulo: 2008.

\_\_\_\_\_. **A hermenêutica do sujeito**: curso dado no Collège de France (1981/1982). Martins Fontes. São Paulo: 2011.

GIACOIA JUNIOR, O. **Sobre direitos humanos na era da bio-política**. *Kriterion*, Belo Horizonte, nº 118, dez./2008, p. 267-308)

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. **Os movimentos e a construção democrática**: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, nº 5/6. Unicamp. Campinas, SP – 1999.

GUATARRI, F., ROLNIK, S. **Micropolítica**: cartografias do desejo. 7. Ed. rev. – Petrópolis, RJ: vozes, 2005.

HOLANDA, Chico Buarque, O meu guri. In: \_\_\_\_\_, **Almanaque**. Ariola/ Philips, 1993. 1 CD, faixa 3.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, **Investimentos concluídos no Espírito Santo 2008-2011**. Vitória/ ES, 2013. Disponível em <[http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3757:investimentos-concluidos-2008-2011&catid=54:investimentos-previstos&Itemid=254](http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=3757:investimentos-concluidos-2008-2011&catid=54:investimentos-previstos&Itemid=254)> Acesso em 10 mai 2013.

KAYANO, J.; SÍCOLI, J.L. (orgs). **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente**: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

LAVRADOR, M.C.C. Processos de Exclusão e Inclusão Social. In: BARROS, M.E.B.; ABDALA, M. (Orgs.). **Mundo e Sujeito: aspectos subjetivos da globalização**. São Paulo: Paulus, 2005, p.115-127. )

LOURAU, R. Objeto e método da análise institucional. In ALTOÉ, S. (org) **René Lourau: Analista institucional em tempo integral**. São Paulo: HUCITEC, 2004a (66-86).

\_\_\_\_\_. Processamento de texto. In ALTOÉ, S. (org) **René Lourau: Analista institucional em tempo integral**. São Paulo: HUCITEC, 2004b (199-211).

\_\_\_\_\_. Uma apresentação da análise institucional. In ALTOÉ, S. (org.) **René Lourau: Analista institucional em tempo integral**. São Paulo: HUCITEC, 2004c (128-139).

LUCINDA, E. Ensaio, 1994. In: \_\_\_\_\_. **Euteamo e suas estréias**, 2006. P. 28-29

\_\_\_\_\_. Libação, 1997. In: \_\_\_\_\_. **Euteamo e suas estréias**. 5ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2006, p.38-39.

MACHADO, L.D.; LAVRADOR, M.C. **As Políticas que incidem sobre a vida**. In: Estudos e Pesquisas em psicologia, UERJ, RJ, ANO 10, N. 1, P. 118-133. Disponível em <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n1/artigos/pdf/v10n1a09.pdf>>. acesso em 10 nov 2011.

MACHADO, L.D., LAVRADOR, M.C.C., BARROS, M.E.B. Prefácio: subjetividade e políticas no contemporâneo. In: \_\_\_\_\_ (orgs). **Texturas da psicologia: subjetividade de política no contemporâneo** – São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001.

MANSUR, T.S. **Problematizando experiências de vítimas de violência: indagações e análises**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) Programa de Pós-graduação em Psicologia Institucional. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES: 2009.

MONTAÑO, C. E. **Políticas Sociais Estatais e o “Terceiro Setor”**: O projeto neoliberal para a atual resposta à “Questão Social”. I Colóquio Brasil/Uruguay: questão urbana, políticas sociais e serviço social”. Escola de Serviço Social – UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12 abril 2002. Disponível em <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8\\_carlos\\_montano.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf)> Acessado em 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOURA, L.R.; FERNANDES, A.S.A. **Terceiro Setor: uma tentativa de delimitação e caracterização**. Trabalho apresentado no XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=506&cod\\_evento\\_edicao=45&cod\\_edicao\\_trabalho=10292#self](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=506&cod_evento_edicao=45&cod_edicao_trabalho=10292#self)>. Acesso em 20 jan 2013.

NASCIMENTO, M; BORGES, L. Clube da Esquina nº 2. In: **Clube da Esquina**. EMI, 2007. 1 CD, faixa 11.

NICODEMOS, C. Democracia, vida e o Estado de direitos. In: EGAS, H.A.P.B.; SOARES, M.U. (orgs). **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte: PPCAAM** / Secretaria de Direitos Humanos. Brasília: Presidência da República, 2010, p. 28-33.

NJAINE, K. et. al. **Redes de prevenção à violência: da utopia à ação.** Ciência & Saúde coletiva, 11 (Sup): 1313 – 1322. 2007.

PARTICHELLI, P.P. **Sambas de marias e socorros:** Conversas entre a vida que pede passagem e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA. (Mestrado em Psicologia Institucional). Programa de Pós-graduação em Psicologia Institucional. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES: 2012.

PELBART, P.P. Poder sobre a vida, Potência de vida. In: \_\_\_\_\_. **Vida Capital:** ensaios de biopolítica. São Paulo: Iluminuras. 19-27. 2003.

RAUTER, C. Proteção do Estado. In: BENEVIDES, R. D.; RAUTER, C. PASSOS, E. (orgs.) **Clínica e política:** subjetividade e violação dos direitos humanos. Rio de Janeiro, IFB/Te Cora, 2002.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a Infância no Brasil (1830-1990). In: PILOTTI, F. RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009 p. 97-149. Capítulo.

\_\_\_\_\_. **O século perdido:** Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Santa Úrsula/Amais, 1997.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, F. RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009 p. 225-286 . Capítulo.

RODRIGUEZ, S. Ojalá. In: **Al final de este viaje.** BMG INT'L, 1978.

SCARABELLI, R.S. **Em resposta à letalidade infanto-juvenil por homicídio, a formulação do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM):** Diretrizes, potencialidades e limites da política; avanços, desafios e idiosincrasias de sua execução no Espírito Santo. Monografia (Especialização *lato sensu*) Curso de Especialização em Gestão de Direitos Humanos. Centro Universitário Euroamericano – UNIEURO. Brasília, DF, 2008.

SCHILLING, F. **Um olhar sobre a violência da perspectiva dos direitos humanos: a questão da vítima.** Revista IMESC, nº 2, 2000. PP. 59-65.

SCHLITHLER, C. R. B. **Redes de desenvolvimento comunitário:** iniciativas para a transformação social. São Paulo: Global; IDIS – Instituto para o Desenvolvimento de Investimento Social, 2004.

SCISLESKI, A. **Governando vidas matáveis:** as relações entre a saúde e a justiça dirigidas a jovens em conflito com a lei. (Doutorado em Psicologia). Programa de



Pós-graduação em Psicologia – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2010.

SCISLESKI, A., GUARESCHI, N.M.F. **Pensando o governo**: produzindo políticas de vida e de extermínio. *Athenea Digital*, 2011(2), 85-99. Disponível em <<http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/657>> Acesso em 15 dez. 12.

SIMAS, F. N. **Adolescentes, violência e tráfico de drogas**: construindo pautas para os direitos humanos. (Especialização em Direitos Humanos). Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direitos Humanos: Proteção e Assistência a Vítimas e a Colabores da Justiça. Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF: 2009.

SOUZA, E.R.; LIMA, M.L.C. **Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(Sup): 1211-1222, 2007.

STANGE, J.M.B. **Um soluçar de vida!** Cantos ecoando com projetos sociais de Barra do Riacho. (Mestrado em Psicologia Institucional). Programa de Pós-graduação em Psicologia Institucional. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES: 2010.

TEIXEIRA, A. C. A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Homicídios na adolescência no Brasil – IHA 2005/2007**. Brasília/DF. 2010.

\_\_\_\_\_. Homicídios na adolescência no Brasil – IHA 2009/2010. Observatório de Favelas: Rio de Janeiro. 2012. Disponível em <<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/c5f57ff9a9c5556fd385a92166df0fe3.pdf>>. Acesso em 15 fev 2013.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2011**: os jovens do Brasil. Instituto Sangari, Ministério da Justiça: 2011.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência 2012, atualização**: homicídio de mulheres no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos. FLACSO, 2012. Disponível em <[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf)> Acessado em 29 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. OEI. Brasília, 2007.

ZAMORA, M. H. Aos quinze: o Estatuto da Criança e do Adolescente em tempos neoliberais. In: SYDOW, E.; MENDONÇA, M.L. (orgs) **Direitos Humanos no Brasil 2005**: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos em colaboração com Global Exchange. 2005. Págs. 201-206.

## ANEXO A

Figura 9 - Modelo de ficha de pré-avaliação utilizada pelo PPCAAM/ES

### ORIENTAÇÕES PARA ENCAMINHAMENTOS DE CASOS PARA AVALIAÇÃO

Tendo em vista ser o presente programa exclusivo para casos de crianças e adolescentes gravemente ameaçados, necessário se faz um encaminhamento de informações mínimas à entidade gestora (CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos) para análise dos casos pela equipe técnica interdisciplinar.

São entidades aptas a encaminhar os casos, solicitando a triagem, denominadas Porta de Entrada:

- Poder Judiciário;
- Ministério Público;
- Conselhos Tutelares;

O encaminhamento deverá ser feito por escrito, preferencialmente em papel timbrado e assinatura do responsável pelo caso, via fax (27) 3322-4271 com as seguintes informações básicas (conforme ficha de pré-avaliação em anexo):

- Identificação da criança e/ou adolescente ameaçado e de seu responsável legal, informando nome completo, endereço, data de nascimento e documentação hábil a comprovar os dados acima (CPF, Identidade, Certidão de Nascimento, Casamento, Termo de Guarda, etc.);
- Relato do caso, com o maior número possível de dados a fim de ~~agilizar~~ a análise da equipe técnica para a realização da triagem;
- Informações acerca do Motivo da Ameaça e/ou Coação;
- Histórico da criança e/ou Adolescente junto à instituição, informando, inclusive, intervenções anteriores, caso houver;
- Informações acerca de envolvimento do encaminhado com atividades ilícitas, dependência química, podendo ser relatado por ele próprio;
- Assinatura das pessoas presentes no preenchimento;
- Ficha de encaminhamento disponibilizada pelo PPCAAM (anexo).

Após recebimento oficial da solicitação o programa se compromete a iniciar, o quanto antes, o processo de agendamento e efetivação da referida avaliação, mantendo contato sistemático com o órgão encaminhador.

PPCAAM/ES

### FICHA DE PRÉ-AVALIAÇÃO

Porta de Entrada	
Órgão Encaminhador:	Data do Preenchimento:
Função do responsável pela pré-avaliação:	
Nome do responsável pela pré-avaliação:	
e-mail:	Tel:
Identificação do ameaçado	
Nome:	
Apelido:	data de nascimento:
Endereço:	
Responsável Legal:	
Situação da Ameaça	
Quem está ameaçando?	
No que consiste a ameaça? (descreva como tem sido a ameaça, de que forma ela chegou até o ameaçado, se possível, procure identificar com a pessoa ameaçada o potencial da ameaça)	
Descrição do ameaçador (apresente algumas características deste ameaçador):	
Motivos da ameaça:	

Regiões onde existe ameaça?
Tempo de ameaça?
<b>Família do/a ameaçado/a</b>
Quantos e quais são os familiares que estão sendo ameaçados?
No que consiste a ameaça aos familiares? (descreva como a ameaça tem se apresentado aos familiares e como esta sendo a reação dos mesmos diante da ameaça)
Quantos e quais familiares necessitam ser incluídos no PPCAAM?
Quantos e quais desejam inclusão no PPCAAM?
Quais familiares estiveram presentes na pré-avaliação?
<b>Situação Atual:</b>
Onde o(a) ameaçado(a) está atualmente? (abrigo, casa de parentes fora da comunidade de risco, casa de parentes na comunidade de risco)
Quais as providências que o órgão encaminhador já tomou (além do encaminhamento para o PPCAAM/ES) diante da identificação da ameaça?

Fonte: PPCAAM/ES

<b>Situação Processual</b>
Responde a algum processo judicial? Se sim, qual número do processo? Qual conduta é acusada (nº de artigo do Código Penal)?
Qual a fase atual do processo? Já tem decisão final? Se sim, qual foi a sentença (absolvição, Liberdade Assistida, Prestação de Serviços a comunidade, etc)
Há algum processo referente a medida protetiva? Se sim, qual o número do processo e qual a medida solicitada.
<b>Observações Finais</b>

Data do encaminhamento deste formulário ao PPCAAM/ES: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável pelo preenchimento

\_\_\_\_\_  
Assinatura do familiar responsável pelas informações

\_\_\_\_\_  
Assinatura da pessoa ameaçada (se não for possível a presença desta, justifique)

## **ANEXO B**

### **NOTA PARA A REUNIÃO DE COORDENADORES DO PPCAAM Olinda, PE – 28, 29 e 30 de novembro de 2012**

A equipe do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Espírito Santo – PPCAAM/ES, vem manifestar, por meio desta nota, seu profundo descontentamento com o Estado brasileiro pela forma com a qual este se propõe, atualmente, a conduzir a política de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Tal descontentamento tem por reforçador a tentativa de reconvenimento para continuidade das ações de execução do PPCAAM no ES pela instituição Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa de Souza, LEO – CADH, por solicitação do próprio Governo Federal, e chancelada pelo Governo do Estado do Espírito Santo.

No mês de maio de 2012, foi realizada reunião com o Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos com o fim de compreender qual seria a postura do Governo do Estado quanto aos procedimentos para o conveniamento visando à continuidade das ações do PPCAAM no ES. Na oportunidade, foi definido que seria solicitada a prorrogação do convênio vigente, previsto para ser encerrado em 31 de julho de 2012, por mais 90 (noventa) dias, prazo avaliado como suficiente para os trâmites de conveniamento entre Estado e União e entre Estado e ONG.

Na data de 29 de junho de 2012, foi protocolado na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEADH, o projeto para conveniamento com o governo Estadual, aproximadamente 120 dias antes do término do convênio vigente para execução do PPCAAM/ES, previsto para 31/10/2012. Segundo nos informa o sistema de acompanhamento de protocolos da SEADH, apesar de ter sido apresentado no dia 29/06/2012, o andamento do processo se deu apenas em 31/07/2012 – trinta dias depois do protocolo. A partir deste momento, o trâmite adequado seria o estabelecimento, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, de

um novo processo de conveniamento com a Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República – SDH/PR. Em meados do mês de agosto do corrente [2012], a documentação deste conveniamento chegou ao Governo Federal e uma série de acionamentos se iniciou no Espírito Santo para se tentar uma tramitação em tempo hábil, uma vez que todos os técnicos responsáveis pelo processo de conveniamento, tanto no ES quanto no Governo Federal, afirmaram que 120 dias eram suficientes para a tramitação normal, sem correrias, porém, àquela altura, os 120 dias tinham se transformado em cerca de 60 dias.

Após nova reunião, no mês de outubro, com o referido Secretário de Estado, foi deliberada nova solicitação de prorrogação do convênio vigente pelo período compatível com os recursos existentes em conta, como medida de garantia para a finalização dos tramites tanto em nível Estadual quanto Federal. Inicialmente a proposta foi de uma prorrogação por ofício, porém, a manifestação da Coordenação Nacional foi contrária a esta modalidade, deste modo, foi necessária a elaboração de novo projeto básico, plano de trabalho e detalhamento de despesas para o período de 45 (quarenta e cinco) dias, ou seja, o convênio que inicialmente seria encerrado em 31 de julho, foi prorrogado, para permitir a tramitação do novo projeto para 31 de outubro, e novamente, vê-se diante de outra prorrogação para 15 de dezembro de 2012.

Registramos que esta alternativa de prorrogação, surge como meio para não incidência de vácuo convenial, caracterizado pela manutenção das ações de proteção sem o devido respaldo para a realização de gastos com recursos públicos. E ainda, acreditando que o prazo total de 165 dias seria suficiente para as devidas tramitações.

No final do mês de outubro, foram remetidas ao Espírito Santo duas minutas de convênio, uma referente ao processo de conveniamento do Governo Federal com o Governo do Estado e outra referente à prorrogação do convênio vigente entre CADH e Governo Federal. Desde os primeiros dias do mês de novembro, diariamente, nossa equipe realiza contato telefônico com o setor de convênios da SDH/PR e com a Coordenação Nacional do PPCAAM, em busca de informações e a resposta tem sido a mesma há mais de 25 dias, de que ambas as minutas encontram-se no gabinete da Ministra, Sra. Maria do Rosário, para assinatura.

Registramos que o processo de conveniamento da organização da sociedade civil CADH com o Governo do Estado encontra-se sobre uma mesa no setor de convênios da SEADH/ES, há mais de 15 dias aguardando apenas a publicação pelo Governo Federal do convênio firmado entre ambas as esferas. Até que tal processo seja publicado, não será possível a sequência dos trâmites no ES, lembrando que estes ainda solicitam um prazo de aproximadamente 20 dias para sua finalização em nível estadual, conforme nos informa o setor de convênios local.

Como produtos da situação atual têm-se o seguinte:

- Após a continuidade das ações de proteção, inclusive com a inserção de novos casos, por orientação da própria Coordenação Nacional do PPCAAM, temos a incerteza sobre a cobertura convenial dos 45 dias de prorrogação e, conseqüentemente, da legalidade da aplicação dos recursos nas ações de proteção realizadas neste período;
- a incerteza de continuidade da assinatura do convênio entre Governos Federal e Estadual e, conseqüentemente, da assinatura do convênio entre Governo do Estado e ONG; e, por fim,
- a certeza de que mesmo que todos os trâmites sejam agilizados, o prazo de 15 de dezembro de 2012 não será suficiente para a tramitação, publicação, empenho e repasse de recursos para a continuidade das ações do PPCAAM/ES.

Neste momento, compreendemos como de fundamental importância registrar que a instituição CADH possui convênio com a SDH/PR para execução do PPCAAM/ES desde 2005, tendo até esta data firmado três convênios com esta Secretaria, contando com algumas prorrogações entre eles e tendo as contas dos convênios finalizados totalmente aprovadas e sem ressalvas pela mesma.

Registramos ainda que esta equipe tem conseguido avanços significativos no processo de proteção ao longo dos mais de sete anos de sua atuação, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologias de intervenção e organização interna do trabalho;

Como um dos temas dessa reunião é segurança no PPCAAM, não podemos deixar de registrar o óbvio: a complexidade que envolve a execução do PPCAAM solicita urgentemente a definição de procedimentos de segurança, porém, todos aqui presentes sabem que não falamos de processos que envolvam apenas planejamento, tática e técnicas para a garantia da segurança física de profissionais e protegidos. Quanto a isto, a nossa participação nas discussões do GT de Segurança nos tranquiliza, pois sabemos que a proposta é de que se vá além com os produtos deste GT. Contudo, os PPCAAM's, hoje, habitam um campo minado que o GT de segurança não dá conta de manejar os riscos, mas que afeta diretamente a segurança no programa, não só no nosso Estado, mas em nível nacional.

Estamos há menos de vinte dias de paralisarmos nossas atividades por conta da incapacidade do Estado brasileiro, tanto na esfera Estadual quanto na Federal, de concretizarem o plano de efetivação de uma política de proteção para crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Ficariamos um pouco menos preocupados caso se tratasse de um posicionamento isolado com a equipe do ES, mas temos o conhecimento de que não se trata de algo exclusivo de nossa realidade regional. Cada um com suas peculiaridades, muitos Estados passaram e passam por essa dificuldade ao longo do período de execução do PPCAAM.

O que nos entristece e transforma o descontentamento inicial em um estado de decepção é que quem, em última instância, assume as conseqüências desta forma de governo são as crianças e adolescentes que continuam morrendo em níveis assustadoramente altos em nosso Estado e País.

Em seguida, quase como numa cadeia alimentar, o outro grupo penalizado é a sociedade civil que se propõe a uma parceria com o Estado para a garantia de execução de inúmeras políticas, mas vê essa parceria se perder numa forma de governo que opta por gerir tal temática no campo das contenções e não assumindo de fato planejamentos específicos, acarretando com isso, no manejo de índices de morte e não de vida. Afirmamos isto, não apenas como uma forma de deslocarmos a velha desculpa estatal de que a burocracia do Estado paralisa seu funcionamento. Isto também, mas quando se quer, os agentes do Estado já deram provas

suficientes de que podem agilizar processos e destravar burocracias sem, para isso, necessariamente, 'passarem por cima' da lei.

Afirmamos isto, pois ao nos depararmos com a constância com a qual esta queixa se repete, estamos próximos ao ponto de não confiarmos mais nesta parceria que se pretende. Pois temos constatado que ela tem sido desigual e parceria desigual não é parceria, é relação de subserviência.

Não nos pretendemos ingênuos ou imaturos ao ponto de tratar a questão como algo pessoalizado com esta ou aquela pessoa, daqui ou de lá, sabemos que se trata de um emaranhado de posturas que compõem essa triste realidade.

Nossa decepção se amplia, porém, quando nos vemos participando da construção de uma política tão importante e necessária aos dias de hoje, mas que não possui garantias de continuidade.

Sentimos-nos despotencializados quando analisamos nosso dia a dia e temos a visão de nossa força de trabalho, nossas horas de vida, sendo canalizadas para ações de manejo da morte; nos despotencializa também tentarmos contatos com nossos parceiros e nos vemos falando com músicas de espera ou com o 'não é possível atender agora'; não nos despotencializa, no entanto, saber que todos temos limitações de ação, especialmente no serviço público, sabemos que instâncias superiores existem e que elas são nosso limite na escala hierárquica, mas que podemos chegar até lá;

Isto é o que pretendemos com essa nota. Chamar a atenção para o quê e como canalizamos nossa potência de ação e atingir, e porque não ultrapassar, os limites hierárquicos para que tenhamos condições de continuar empenhando nossas horas de vida nesse fazer.

Pretendemos compartilhar esse sentimento paralisante que nos toma conta, quando ao compor os GT's de segurança e Convivência Familiar e Comunitária nos vemos trabalhando para a construção de métodos, técnicas e procedimentos e ao mesmo tempo somos 'cozidos em banho-maria', sendo manejados deste telefone para aquele, desta mesa para aquela, deste protocolo para o outro e nos vemos cada vez



mais reféns desta forma de ação, que um pouco acima identificamos como uma forma específica de governo.

Pretendemos com esta, tentar desengasgar um pouco esse nó que sentimos para transformar esse sentimento de insegurança em procedimentos amplos de segurança, pois somente aí teremos a tranquilidade de que o produto de nossas ações na construção das propostas deste GT e deste Programa se proporá a, efetivamente, ocupar-se da vida, a atuar diretamente na produção desta.

**Equipe PPCAAM/ES**