



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA CAMILA RIBEIRO DE PAULA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES
AMEAÇADOS DE MORTE DO ESTADO DO CEARÁ (PPCAAM/CE) À LUZ DA
PROTEÇÃO INTEGRAL**

FORTALEZA

2023

ANA CAMILA RIBEIRO DE PAULA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES
AMEAÇADOS DE MORTE DO ESTADO DO CEARÁ (PPCAAM/CE) À LUZ DA
PROTEÇÃO INTEGRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alba Maria Pinho de Carvalho

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Leila Maria Passos de Souza Bezerra

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P346a Paula, Ana Camila Ribeiro de.
Avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará (PPCAAM/CE) à luz da proteção integral / Ana Camila Ribeiro de Paula. – 2023.
102 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Alba Maria Pinho de Carvalho.
Coorientação: Prof. Dr. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.
1. Programa de proteção. 2. Proteção integral. 3. Violência letal. 4. Juventudes. 5. Avaliação de política pública. I. Título.

CDD 320.6

ANA CAMILA RIBEIRO DE PAULA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES
AMEAÇADOS DE MORTE DO ESTADO DO CEARÁ (PPCAAM/CE) À LUZ DA
PROTEÇÃO INTEGRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Leila Maria Passos de Souza Bezerra (Coorientadora)
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof^a. Dr^a. Danielle Maia Cruz
Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof^a. Dr^a. Paula Raquel da Silva Jales
Universidade de Federal da Paraíba (UFPB)

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP/CE).

À minha família, por ser a minha grande companheira nessa jornada. Obrigada por todo apoio e por toda parceria de sempre.

À Prof^a. Leila Passos, que mais uma vez esteve comigo no processo de pesquisa. Além de uma orientadora incrível, é uma grande amiga. Tem toda a minha admiração e respeito.

Às Prof^{as}. da banca: Raquel Jales e Danielle Cruz. Agradeço, gentilmente, a presença na minha banca. Obrigada pelo saber compartilhado.

À Prof^a. Alba Carvalho, pelas excelentes contribuições ao meu processo de formação e pela disponibilidade em fazer parte deste momento.

À Universidade Federal do Ceará (UFC), em especial ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), pela garantia do acesso e permanência no ensino público, gratuito e de qualidade.

Aos profissionais que constroem o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Ceará (PPCAAM/CE), pela disponibilidade de tempo e a atenção destinadas a minha pesquisa.

Aos professores do PPGAPP, pelas reflexões, críticas e saberes compartilhados.

E a todos/as que de alguma maneira passaram e/ou permaneceram nesta trajetória.

RESUMO

O tema da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens é recorrente nos anos 2000, principalmente contra aqueles/as que são pobres, negros/as e moradores/as das periferias. O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) surgiu em 2003, como iniciativa do Governo Federal, a fim de proteger o público infanto-juvenil das ameaças de morte e, assim, combater os altos índices de letalidade de crianças e adolescentes. Esta pesquisa avaliativa destina-se a avaliar o PPCAAM do Estado do Ceará à luz da proteção integral. Com o objetivo de avaliar como o PPCAAM/CE atua na proteção de adolescentes e jovens ameaçados de morte, conduzi meu olhar investigativo para a compreensão do contexto de violências e violações de direitos que tornam os jovens, em sua maioria negros e em condição de pobreza pluridimensional, vítimas preferenciais de assassinatos no Ceará. Busquei apreender as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE, a fim de compreender como se dá a proteção das vidas que ingressam no programa. Priorizei a adoção de métodos de pesquisa qualitativos, a fim de possibilitar a construção das categorias analíticas em seu processo histórico e dialético. Busco, assim, produzir uma avaliação contra hegemônica, a partir da perspectiva da avaliação em profundidade, com os aportes da pesquisa social aplicada, pautada em valores éticos. Com destaque para as análises de contexto e conteúdo da política pública para crianças, adolescentes e jovens, nas particularidades do PPCAAM/CE. Além de compreender como as ameaças de morte a adolescentes e jovens apresentam-se na sociedade brasileira e, em especial, no Ceará. Por fim, destaco que a proteção garantida no PPCAAM/CE é uma proteção contra a morte, e não a proteção integral, tendo em vista os limites do próprio programa. Há a tentativa de garantir a convivência familiar e comunitária dos/as protegidos/as, mas com o processo de desterritorialização esses vínculos são enfraquecidos e/ou rompidos. Faz-se necessária a construção de outra agenda de pesquisa que dê conta de outras perspectivas que esta pesquisa não explorou, como a visão daqueles/as que estão sob proteção. O PPCAAM protege vidas, e cada vida protegida importa. Desta feita, é um programa indispensável que precisa ser fortalecido e aprimorado.

Palavras-chave: Programa de proteção; proteção integral; violência letal; juventudes; avaliação de política pública.

ABSTRACT

The theme of lethal violence against children, adolescents and young people is recurrent in the 2000s, mainly against those who are poor, black and residents of the peripheries. The Program for the Protection of Children and Adolescents Threatened with Death (PPCAAM) emerged in 2003, as an initiative of the Federal Government, in order to protect children and adolescents from death threats and, thus, combat the high mortality rates of children and teenagers. This evaluative research is intended to evaluate the PPCAAM of the State of Ceará in the light of integral protection. With the objective of evaluating how the PPCAAM/CE acts in the protection of adolescents and young people threatened with death, I conducted my investigative look to understand the context of violence and violations of rights that make young people, mostly black and in a condition of poverty multidimensional, preferred victims of murders in Ceará. I sought to apprehend the actions planned and executed by the PPCAAM/CE, in order to understand how the protection of lives that enter the program takes place. I prioritized the adoption of qualitative research methods, in order to enable the construction of analytical categories in their historical and dialectical process. I seek, therefore, to produce a counter-hegemonic evaluation, from the perspective of in-depth evaluation, with the contributions of applied social research, based on ethical values. With emphasis on the analysis of context and content of public policy for children, adolescents and young people, in the particularities of PPCAAM/CE. In addition to understanding how death threats to adolescents and young people are present in Brazilian society and, in particular, in Ceará. Finally, I emphasize that the protection guaranteed in the PPCAAM/CE is protection against death, and not full protection, in view of the limits of the program itself. There is an attempt to guarantee the family and community coexistence of the protected ones, but with the process of deterritorialization these bonds are weakened and/or broken. It is necessary to build another research agenda that takes into account other perspectives that this research did not explore, such as the view of those who are under protection. PPCAAM protects lives, and every life protected matters. This time, it is an indispensable program that needs to be strengthened and improved.

Keywords: Protection program; integral protection; lethal violence; youths; public policy evaluation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	–	Quadro Modelos Clássicos e Contemporâneos na Avaliação de Políticas Públicas	37
Quadro 2	–	Eixos da avaliação em profundidade e a Avaliação do PPCAAM..	38
Quadro 3	–	Perfil abreviado dos/as interlocutores/as da pesquisa.....	43
Figura 1	–	Motivo da Ameaça: Março/2020 a Dezembro/2022.....	61
Gráfico 1	–	Portas de Entrada: Março/2020 a Dezembro/2022.....	66
Gráfico 2	–	Modalidade de proteção: Março/2020 a Dezembro/2022.....	68
Gráfico 3	–	Renda familiar quando do ingresso do programa: Março/2020 a Dezembro/2022.....	76
Gráfico 4	–	Raça: Março/2020 a Dezembro/2022.....	79

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CC	Convenção dos Direitos das Crianças
CCPHA	Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDECA	Centro de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente
CESM	Centro Educacional São Miguel
COMDICA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAVI	Centro de Referência e Apoio à Vítima
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAAC	Frente de Assistência à Criança Carente
FÓRUM DCA	Fórum Permanente de Organizações Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IHA	Índice de Homicídios na Adolescência
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MCD	Modernidade, Colonialidade e Decolonialidade
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MCVI	Movimento Cada Vida Importa
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NADIJ	Núcleo de Atendimento da Defensoria Pública à Infância e Juventude
NAPP	Núcleo de Assessoria aos Programas de Proteção
NTF	Núcleo Técnico Federal
NUAFRO	Laboratório de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidades, Gênero e Família
NUAJA	Núcleo de Atendimento aos Jovens e Adolescentes em Conflito com a Lei
NUMAPP	Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNHD3	Plano Nacional de Direitos Humanos 3
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas
PPGAPP	Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
PPPRO	Programa de Proteção Provisória
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas
PT	Partidos dos Trabalhadores
SDH-PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEJUS	Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará
SEJUV	Secretaria de Esporte e Juventude
SEPP	Sistema Estadual de Proteção à Pessoa

SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência
SPS	Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
TdH	Terre des Hommes
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFOR	Universidade de Fortaleza

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	TRAJETÓRIA AFETIVA, TEÓRICO-METODOLÓGICA E AVALIATIVA	17
2.1	A pesquisadora, o objeto de estudo e a avaliação	18
2.2	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Ceará: delineamento do objeto avaliativo	23
2.3	Desenho da perspectiva avaliativa	31
2.3.1	<i>A Escolha por uma Avaliação Contra-Hegemônica</i>	33
2.4	Trilhas metodológicas da pesquisa avaliativa.....	39
2.4.1	<i>Pesquisa de campo</i>	40
2.4.2	<i>Diário de campo e entrevistas com profissionais</i>	42
2.4.3	<i>Pesquisa documental e bibliográfica</i>	45
3	RECONSTRUINDO A TRAJETÓRIA DO PPCAAM.....	47
3.1	PPCAAM no contexto nacional	47
3.1.1	<i>Percurso político e institucional do PPCAAM</i>	53
3.2	Percurso político e institucional do PPCAAM no Estado do Ceará.....	58
3.2.1	<i>PPCAAM no Estado do Ceará</i>	63

4	DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PREVENÇÃO E PROTEÇÃO.....	72
4.1	Quem são os adolescentes e jovens ameaçados de morte?.....	72
4.2	Violência letal e suas implicações para o público infanto-juvenil.....	78
	
4.3	A proteção integral inserida numa agenda de prevenção.....	83
5	CONSIDERAÇÕES	FINAIS 88
	
	REFERÊNCIAS	91
	
	ANEXO A - FICHA DE PRÉ-AVALIAÇÃO.....	97

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) surgiu em 2003, como iniciativa do Governo Federal, a fim de proteger o público infanto-juvenil das ameaças de morte e, assim, combater os altos índices de letalidade de crianças e adolescentes. O programa é oficializado, mais tarde, através do decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007, em âmbito federal, com o intuito de atuar garantindo a proteção integral e a convivência familiar do público infanto-juvenil tendo em vista os altos índices de letalidade desta população.

Esta pesquisa objetivou avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do Estado do Ceará, à luz da proteção integral. Algumas perguntas que nortearam esta avaliação foram: Como o PPCAAM atua na proteção de adolescentes e jovens inseridos no Programa? Quais são os limites e possibilidades desse programa? O que o PPCAAM compreende por proteção?

Na busca de responder a essas questões, conduzi meu olhar investigativo para os seguintes **objetivos específicos**: Identificar como o Programa atua na proteção de crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte no Estado do Ceará; Identificar e analisar as concepções de proteção e de adolescentes/jovens, que nortearam a elaboração e implementação do programa, a partir de seu contexto de emergência; Compreender os contextos de violências e violações de direitos¹ que tornam os jovens, em sua maioria negros e em condição de pobreza pluridimensional, vítimas preferenciais de assassinatos no Ceará; e Analisar as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE, para fins de compreender como se dá a proteção das vidas que ingressam no programa.

¹ “As violências e os acidentes são as maiores causas das mortes de crianças, adolescentes e jovens de 1 a 19 anos, no Brasil. Entre essas chamadas causas externas, as agressões são as que mais matam crianças e adolescentes, a partir dos 10 anos. O suicídio (a violência contra si mesmo) tornou-se a terceira maior causa das mortes de nossos adolescentes e jovens, entre 15 e 25 anos. A violência é ainda mais letal contra o sexo masculino, os homicídios são a causa da metade dos óbitos de rapazes de 15 a 19 anos. E ao se fazer o recorte de raça da taxa de homicídios, verificamos o extermínio da juventude negra. Não à toa aparecemos como a quinta nação mais violenta do mundo, com taxa de homicídio maior do que a de países em guerra”. Disponível em <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/sobre-a-violencia-contr-a-criancas-adolescentes-e-jovens-brasileiros/40061/>> Acesso em 10 mai 2023. As violações de direitos encontradas no decorrer desta pesquisa avaliativa foram: dificuldade de acesso às políticas públicas, evasão escolar, falhas na rede socioassistencial, dificuldade financeira familiar, saneamento básico inadequado, negligência, violência policial, dentre outras.

Para tanto, priorizei a adoção de métodos qualitativos de pesquisa social, a fim de possibilitar a construção das categorias analíticas em seu processo histórico e dialético. Busquei construir uma avaliação pautada em valores éticos dentro da proposta contra hegemônica de avaliação de políticas públicas. Assim, a escolha pela perspectiva da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2016, e GUSSI, 2015) em interlocução crítica com a proposta do modelo experiencial de Lejano (2012), justifica-se por essa abordagem considerar os diversos contextos: social, econômico, político e cultural, que circunscrevem as políticas públicas. Além de, a partir de dois eixos, dar destaque para a análise institucional, as relações de poder, os interesses, os valores e as práticas que fazem parte das políticas públicas.

Nessa perspectiva, busco compreender como o PPCAAM/CE vem enfrentando essa situação de ameaça de morte de crianças, adolescentes e jovens no Estado do Ceará, tendo em vista perceber qual a proteção ofertada pelo programa.

Para melhor apresentar esta avaliação, dividi o trabalho em cinco seções. A primeira aqui explicitada é a Introdução. Na segunda seção, sob o título TRAJETÓRIA AFETIVA, TEÓRICO-METODOLÓGICA E AVALIATIVA, exponho o processo de aproximação com a temática da avaliação de políticas públicas e com o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Ceará (PPCAAM/CE), bem como este campo de pesquisa avaliativo.

Apresento a minha aproximação com o objeto de estudo, bem como com as categorias em análise, quais sejam: programa de proteção, violência letal, avaliação de políticas públicas e juventudes. Discorro ainda sobre a descoberta da avaliação como campo de pesquisa e de atuação profissional. Além das pesquisas bibliográfica e documental, realizei pesquisa de campo durante os meses de maio a dezembro de 2019. A sede do programa é sigilosa. Dessa maneira, busquei acompanhar as atividades externas em que os atores sociais, que constroem o PPCAAM, estavam presentes. Em consonância com a observação direta, apliquei entrevistas semiestruturadas, de caráter exploratório, com os/as profissionais do Núcleo de Assessoria aos Programas de Proteção (NAPP) e do PPCAAM/CE, são eles: coordenador, psicólogo e coordenadora no NAPP, num total de 3 (três). Diante do contexto de pandemia de Covid-19², não foi possível dar seguimento à proposta

² Durante o ano de 2020, fomos acometidos, no Brasil, pela pandemia do novo coronavírus. Os primeiros casos de infecção surgiram na China no ano de 2019. Em 11 de março de 2020, a

inicial de aplicar entrevistas com os adolescentes e jovens em situação de ameaça de morte em acolhimentos institucionais³. A técnica de análise de conteúdo também foi indispensável na tessitura dos dois primeiros eixos da avaliação em profundidade do PPCAAM/CE, a saber: a análise de contexto e a análise do conteúdo do programa social em foco.

Na Seção 3, construo a trajetória do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, apontando os principais marcos do contexto nacional e estadual. É salutar destacar o caráter sigiloso do programa, no qual deve ser garantida a proteção da identidade daqueles/as que adentram no PPCAAM. Contudo, este serviço deve ser conhecido e reconhecido para que possa atingir o maior número possível de crianças, adolescentes e jovens que se encontrem em situação de ameaça de morte, tendo em vista que, atualmente, esta é a principal política pública que garante a proteção dessas vidas.

Na Seção 4, apresento a avaliação do conteúdo do programa, junto às principais noções que dão embasamento à implementação do PPCAAM, a saber: adolescentes e jovens ameaçados, violência letal e proteção integral. Pontuo os principais desafios e possibilidades da prevenção e proteção dos adolescentes e jovens ameaçados de morte, expostos pelos/as interlocutores/as desta pesquisa, pelos documentos oficiais do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/CE) e pela análise de material bibliográfico.

Por fim, na seção 5, teço considerações finais acerca desta pesquisa avaliativa, compreendendo os limites e desafios enfrentados no processo de sua construção. O PPCAAM protege vidas, e cada vida protegida importa. Desta feita, é um programa indispensável, que precisa ser fortalecido e aprimorado, a fim de aumentar o seu alcance. Assim, para dar continuidade ao fim desta caminhada, apresento, a seguir, como a avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará (PPCAAM/CE) à luz da proteção integral se construiu.

Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a pandemia do século XIX, causada pelo Sars-CoV-2, devido à expansão geográfica percorrida pelo vírus. Entramos em uma crise sanitária e humanitária sem precedentes.

³ Acolhimento institucional é uma das modalidades de proteção do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Neste espaço eu conseguiria conversar com os adolescentes sem colocar em risco o local de proteção.

2 TRAJETÓRIA AFETIVA, TEÓRICO-METODOLÓGICA E AVALIATIVA

O presente estudo objetivou avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do Estado do Ceará, à luz da proteção integral. Assim, busquei compreender qual a concepção de proteção social integral especificada nos documentos que norteiam a atuação do PPCAAM/CE, a fim de perceber que tipo de proteção é feita, quem é o público a que ela se destina.

Algumas perguntas que norteiam esta avaliação são: Como o PPCAAM atua na proteção de adolescentes e jovens inseridos no Programa? Quais são os limites e possibilidades desse programa na garantia dessa proteção pretendida? Com o intuito de responder a estas questões, tracei os seguintes **objetivos específicos**:

- Identificar como o Programa atua na proteção de crianças e adolescentes expostos à grave e iminente ameaça de morte no Estado do Ceará.
- Identificar e analisar as concepções de proteção e de adolescentes/jovens, que nortearam a elaboração e implementação do programa, a partir de seu contexto de emergência.
- Compreender os contextos de violências e violações de direitos que tornam os jovens, em sua maioria negros e em condição de pobreza⁴ pluridimensional, vítimas preferenciais de assassinatos no Ceará.
- Analisar as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE, a fim de compreender como se dá a proteção das vidas dos ingressos no programa.

Para dar conta de responder aos objetivos mencionados, priorizei a adoção de métodos de pesquisa qualitativos, a fim de possibilitar o delineamento

⁴ A concepção de pobreza adotada parte dos estudos de Bezerra (2015, p.292), na qual a autora assinala que no Brasil, “a pobreza parece fixada no imaginário social como marca da inferioridade, estigma e desqualificação social, modo de ser que descredencia os indivíduos classificados socialmente de “pobres” para o exercício dos seus direitos. E constrói, na relação estabelecida com o Estado, a figura do pobre incivil, um pré-cidadão ou não-cidadão, submetido à repressão/punição e/ou à assistência social estatal ou privada”. A concepção de pobreza pluridimensional transcende a lógica econômica, tendo em vista que esta não dá conta da complexidade que é a vida social, na qual se apresentam as dinâmicas de violência, de infraestrutura, acesso a direitos, dentre outros.

das categorias analíticas em seu processo histórico e dialético. Busco, assim, produzir uma avaliação contra hegemônica⁵, a focar a avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2016, e GUSSI, 2015; Cruz, 2019), em interlocução crítica com a proposta do modelo experiencial de Lejano (2012). Outrossim, buscarei construir uma avaliação pautada em valores ético-políticos dentro da proposta contra-hegemônica. Nessa perspectiva, também busco compreender como as ameaças de morte a adolescentes e jovens apresentam-se na sociedade brasileira contemporânea, especificamente no Estado do Ceará, em seus aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e raciais.

2.1 A pesquisadora, o objeto de estudo e a avaliação

Algumas questões que me instigaram no início do interesse pelo tema e na construção preliminar do meu objeto de estudo. São elas: Por que há, nos anos 2000, um aumento de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil? E no Ceará? Como esses jovens passam da situação de ameaçados de morte para protegidos? O que vem após a proteção? Como o fenômeno social dos homicídios de adolescentes e jovens tornou-se uma questão pública e política? Contudo, este trabalho não dá conta de responder a todas elas, tendo em vista os limites que a pesquisa social impõe.

A temática das adolescências e juventudes me acompanha desde o processo de formação profissional e acadêmica. Durante minha formação acadêmica, a incluir a Graduação em Serviço Social, concluída em 2017, na Universidade Estadual do Ceará (UECE), participei do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidades, Gênero e Família (NUAFRO)⁶, o que contribuiu para o enriquecimento e amadurecimento de minha vivência enquanto pesquisadora e

⁵ Uma avaliação contra hegemônica caminha na “construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação” (GUSSI, OLIVEIRA, 2015, p.1). Para fins de aprofundamento, essa concepção de avaliação será trabalhada no tópico seguinte. Essa concepção de avaliação será melhor trabalhada no tópico 2.3 Desenho da perspectiva avaliativa..

⁶Laboratório de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidades, Gênero e Família (NUAFRO) vinculado ao Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) e ao curso de Serviço Social, da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem como linhas de pesquisa: Relações raciais e a formação histórica, social, política e cultural da população negra na sociedade brasileira e cearense; Relações étnico-raciais, de gênero, de diversidade sexual e família; Práticas sociais e reflexões teóricas acerca dos movimentos sociais específicos da maioria Afrodescendente, mulheres, segmento LGBT e de atendimento às famílias; Desigualdades sociais, territórios e políticas públicas (PAULA, 2017).

profissional que trabalha com as expressões cotidianas da questão social⁷. No NUAFRO, participei como pesquisadora bolsista e voluntária de projetos de pesquisa⁸ e de extensão⁹ voltados aos segmentos populacionais historicamente discriminados no Brasil, seja por sua classe social ou por sua raça/etnia, sendo estes os principais alvos das políticas públicas sociais. No decorrer dessas vivências, compreendi a dimensão ética e política que a pesquisa científica e a atuação profissional exigem.

Aliado à vivência acadêmica, o campo de estágio em que estive inserida, vinculado à Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos¹⁰ (SPS) – na especificidade o Centro Educacional São Miguel (CESM)¹¹ - foi crucial para iniciar minha trajetória na temática das juventudes e adolescências. Esta experiência culminou em meu trabalho de conclusão de curso intitulado

⁷ Nessa dissertação, compreendo a questão social nos seguintes termos: “A questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas sociais públicas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa “luta aberta e surda pela cidadania” (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais. É nesse terreno de disputas que trabalham os assistentes sociais (IAMAMOTO, 2007, p. 160)”.

⁸ Pesquisadora bolsista do projeto de pesquisa de iniciação científica Jovem e negro (a): A construção da identidade negra pelos jovens da periferia de Fortaleza. 2013. Pesquisadora voluntária do projeto de extensão universitária de iniciação científica Condição Juvenil e identidade negra: por uma troca de saberes com os jovens da periferia de Fortaleza. 2013. Pesquisadora voluntária do projeto de pesquisa de iniciação científica Reflexões sobre as práticas socioculturais e religiosas das comunidades quilombolas no Ceará: interface com os impactos dos empreendimentos da Petrobrás no município de Horizonte/Ce. 2014-2015. As pesquisas foram desenvolvidas no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidade, Gênero e Família - NUAFRO, vinculado ao curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará.

⁹ Pesquisadora bolsista do projeto de extensão universitária de iniciação científica Identidade e práticas socioculturais: produção de conhecimento e de transformação nas comunidades quilombolas Lagoa do Ramo e Goiabeiras no município de Aquiraz/Ce. 2015. A pesquisa foi desenvolvida no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidade, Gênero e Família - NUAFRO, vinculado ao curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará.

¹⁰ À época, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, lei n° 13.875, de fevereiro de 2007, tinha por finalidade contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Estado e com a promoção da cidadania. A STDS coordenava e executava políticas públicas para o Trabalho e para a Assistência Social e desenvolvia ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2019, esta Secretaria transformou-se em Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), em consonância com as reconfigurações do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos correspondente em âmbito federal, assim permanecendo até o final da gestão do governador Camilo Santana, em 2021., e, por conseguinte, do governo federal do ex presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2021).

¹¹ O Centro Educacional São Miguel (CESM) está localizado na cidade de Fortaleza e tem como objetivo principal “atender, em regime de internação provisória, adolescentes do sexo masculino em conflito com a Lei, enquanto aguardam a conclusão do processo de apuração do ato infracional pelo Juizado da Infância e da Juventude”. A medida socioeducativa de internação em estabelecimento educacional está prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Disponível em <<https://www.seas.ce.gov.br/2016/08/04/centro-educacional-sao-miguel/>> Acesso 01 jun 2023.

“Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e medida socioeducativa de privação de liberdade no Estado do Ceará: as perspectivas de conselheiros/as de direitos”¹². Com o desenvolvimento desta pesquisa no CEDCA-CE, durante 7 (sete) meses, pude acompanhar as atividades de monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes do Ceará, especificamente a política pública de socioeducação¹³. Pude ainda estabelecer contato com as entidades da sociedade civil que compõem o Fórum Permanente de Organizações Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará, o reconhecido Fórum DCA¹⁴.

A participação nas reuniões do Fórum DCA/CE, nas audiências e nos seminários promovidos pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência¹⁵, dentre outros locais de formação social, política e acadêmica me despertaram-me para a necessidade de continuidade dos estudos na área das adolescências e juventudes em situação de ameaça de morte.

Em 2018, foi constituído o Movimento Cada Vida Importa (MCVI), a partir da articulação de professores (as), pesquisadores (as) de várias universidades e

¹²Este trabalho de conclusão de curso, intitulado: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e medida socioeducativa de privação de liberdade no Estado do Ceará: as perspectivas de conselheiros/as de direitos, teve como objetivo principal “compreender como o CEDCA/CE atua junto ao controle social da política pública de socioeducação, especificamente da medida socioeducativa de privação de liberdade neste estado, sob a ótica de seus (as) conselheiros (as) de direitos representantes da sociedade civil e do Estado. Assim, foi possível identificar as significações de adolescentes em conflito com a lei, percebidos pelos (as) conselheiros (as) como sujeitos de direitos, com distinções de classe social, étnico-raciais e territórios vividos, portanto, com experiências diversas. E a partir das narrativas foi possível reconstruir a “crise do sistema socioeducativo” cearense destinada aos adolescentes autores de ato infracional que cumprem a medida socioeducativa de privação de liberdade. Esta “crise” vem sendo anunciada desde o primeiro monitoramento da política pública de socioeducação realizado em 2008. Destarte, resgato como a discussão das medidas socioeducativas tornou-se pauta do CEDCA/CE, ressaltando seus principais avanços e conquistas, bem como seus desafios e limites neste campo do controle social da política pública destinada aos adolescentes em conflito com a lei no Ceará” (PAULA, 2017, p.09).

¹³A política pública de socioeducação está prevista nos marcos do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2012). As medidas socioeducativas são: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional; dentre outras (ECA, 1990).

¹⁴O Fórum DCA é referência na participação no controle social das políticas públicas sociais destinadas a crianças, adolescentes e jovens, e constitui-se como importante articulador de instituições da sociedade civil cearense na luta pela promoção e garantia de direitos do público infante-juvenil neste estado.

¹⁵ O Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência é ator primordial no debate público do juvenicídio no Ceará devido à sua articulação política e garantia de visibilidade pública às ações que buscam contribuir para a superação do contexto de assassinatos do público infante juvenil. Este comitê mobiliza diversos segmentos organizados e instituições da sociedade civil – entidades religiosas, empresas privadas, organizações de defesa da criança e do adolescente – e representações institucionais do poder público cearenses.

faculdades (públicas e privadas) cearenses, além de organizações da sociedade civil, no intuito de atuar junto ao enfrentamento ao extermínio da população jovem, predominantemente negra, em situação de pobreza, inscritas nas periferias de Fortaleza-CE. Este movimento se propôs a fortalecer a articulação e a participação histórica da sociedade civil no controle social das políticas públicas sociais destinadas ao público infanto-juvenil, além de compreender a Universidade como um espaço político e de disputa de narrativas¹⁶. Estive inserida no MCVI durante os anos de 2018 e 2019, período no qual as inquietações sobre os assassinatos dos jovens cearenses e as formas para seu enfrentamento pulsavam ainda mais forte.

Com minha aprovação na seleção do mestrado no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP/CE), vinculado à Universidade Federal do Ceará (UFC), foi possível expandir meu olhar investigativo e adentrar no campo da avaliação. Passei a integrar o Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas (NUMAPP), vinculado ao curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC). Minha avaliação se insere na seguinte linha de pesquisa do PPGAPP: Políticas Públicas e Mudanças Sociais¹⁷.

Dei continuidade na participação em encontros acadêmicos como o VI Seminário Internacional Violências e Conflitos Sociais: facções, crimes e segurança pública, promovido pelo Laboratório de Estudos da Violência, vinculado à Universidade Federal do Ceará - 12 a 22 de novembro de 2019 – bem como em bancas de mestrado que discutiam essa temática.

Nesse percurso no mestrado acadêmico, percebi como esta problemática social - o juvenicídio¹⁸ - repercute nas políticas públicas em todas as suas

¹⁶ As narrativas que permeiam a Universidade podem caminhar para a construção de uma sociedade livre do juvenicídio e do racismo, mas também podem construir o conhecimento no sentido de fortalecer essas violências e violações de direitos. Assim, esse espaço deve ser ocupado e fortalecido por segmentos e ações que caminhem na contramão da produção e reprodução destas violências.

¹⁷ Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Mudanças Sociais: “Avaliação de políticas públicas no âmbito nacional, regional e local, relativas à cidadania, igualdade, equidade e inclusão social. Políticas de geração e transferência de renda; trabalho, crédito e economia solidária; de assistência social, educação, saúde, cultura e arte; de ação afirmativa com recorte em gênero, geracional e étnico. Mecanismos de democratização e controle social, como orçamento participativo e organismos colegiados, enfocando a relação Sociedade e Estado em uma perspectiva de intersetorialidade”. Disponível em <<https://ppgapp.ufc.br/pt/apresentacao/linha-de-pesquisa/>> Acesso em 25 mar. 2023.

¹⁸ O termo foi cunhado pelo autor mexicano José Manuel Valenzuela, em seu livro “Juvenicídio: ayotzinapa y las vidas precarias em América Latina y España” (2015). Costa (2021, p. 2376) diz que “o juvenicídio alude a algo mais significativo que os dados de jovens mortos em si, pois se refere a processo de precarização, vulnerabilidade, estigmatização, criminalização e morte. Criam-se predisposições que desclassificam os jovens, apresentando-os como revoltados, vago, membros de gangs/facções, perigosos, anarquistas, criminosos”.

dimensões de planejamento, execução e avaliação. Assim, com o amadurecimento durante as disciplinas cursadas no mestrado, o campo de investigação científica foi sendo delineado até a chegada ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará (PPCAAM/CE).

Destaco ainda a relevância social da realização dessa pesquisa, problematizando essa situação vivida pelos adolescentes e jovens neste século XXI. Este quadro de assassinatos juvenis agravou-se ainda mais neste período de pandemia de COVID-19¹⁹, que temos vivenciado desde o ano de 2020, como destaca a Nota Técnica 01/2020 - Coronavírus e homicídios: o Ceará sob duas epidemias:

Os números do primeiro quadrimestre de 2020 indicam um cenário de letalidade para adolescentes no Ceará que se aproxima do que aconteceu em 2014, ano mais violento para esse grupo etário na série histórica de homicídios. Nos quatro meses iniciais de 2020, já foram registrados 286 crimes violentos intencionais que resultaram na morte de adolescentes no estado, uma média de 2,36 assassinatos por dia. No primeiro quadrimestre de 2014, foram computados 342 óbitos em consequência de agressão nesse grupo etário, média de 2,85 homicídios diários (NOTA TÉCNICA 01/2020, p. 03, 2020).

Diante desse contexto de violência letal, é urgente pensar e caminhar para a construção da sociedade que queremos para as nossas adolescências e juventudes no Brasil contemporâneo.

Destaco, ainda, a importância da devolutiva à sociedade civil dos achados de pesquisa construídos nessa dissertação, a fim de socializar e instigar o debate público desses achados junto a segmentos da sociedade civil, sobretudo, aqueles engajados na defesa e proteção de direitos de crianças, adolescentes e jovens.

No tópico seguinte, apresentarei o PPCAAM enquanto objeto avaliativo dessa dissertação. Para tanto, é necessário resgatar o contexto de extrema violência e violações de direitos que são acometidas as adolescências e juventudes cearenses, em especial aquelas moradoras nas margens urbanas.

¹⁹“Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de coronavírus. Os coronavírus estão por toda parte. Eles são a segunda principal causa de resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum. Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoVs) já foram identificados. Em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2. Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença COVID-19. Disponível em <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>> Acesso em 01 jun 2023.

2.2 Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Ceará: delineamento do objeto avaliativo

Esta pesquisa tem como objetivo principal avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) à luz da proteção integral. Busco compreender como o PPCAAM/CE atua na proteção de adolescentes e jovens, que estão em situação de ameaça de morte no Estado do Ceará. A escolha do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará, como lócus de pesquisa, diz respeito à necessidade de fortalecer as ações destinadas à proteção do público infanto-juvenil, de modo a garantir sua proteção integral, tendo em vista o contexto de graves violências/violações de direitos desta população. Além de buscar compreender como esse programa de proteção à vida contribui para a construção de políticas públicas sociais neste âmbito, tendo em vista que o PPCAAM surge para integrar uma política nacional de redução da violência letal. Tem como objetivo complementar e fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos no atendimento a crianças e adolescentes ameaçados de morte.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte foi criado em 2003, oficializado, mais tarde, através do decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007, em âmbito federal, com o intuito de atuar garantindo a proteção integral e a convivência familiar do público infanto-juvenil tendo em vista os altos índices de letalidade desta população. No momento de sua criação e oficialização, o programa vinculava-se à Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), durante o primeiro e segundo mandato do governo progressista de Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

É possível visualizar, nos anos 2000, as intensas violências que as juventudes brasileiras são acometidas, que colocam em destaque as contradições do processo de garantia de direitos e proteção social do segmento juvenil. Essas problemáticas alcançam as juventudes de formas distintas, a depender de seu lugar social. O Mapa da Violência de 2016 apontou que 94,4% das vítimas de homicídios por armas de fogo são do sexo masculino, sendo os jovens de 15 a 29 anos as principais vítimas. De acordo com o Cenário da Infância e Adolescência no Brasil (2018), publicado pela Fundação Abrinq (Associação Brasileira dos Fabricantes de

Brinquedos), na Região Nordeste, encontrava-se a maior proporção de homicídios de crianças e jovens por arma de fogo, sendo de 85,5%, ao passo que a média nacional era de 80,1% em 2015. Esse contexto permanece problemático e alimentando os dados sobre a violência em 2021, conforme enunciado abaixo:

[...] no Brasil, a violência é a principal causa de morte dos jovens. Em 2019, de cada 100 jovens entre 15 e 19 anos que morreram no país por qualquer causa, 39 foram vítimas da violência letal. Entre aqueles que possuíam de 20 a 24, foram 38 vítimas de homicídios a cada 100 óbitos e, entre aqueles de 25 a 29 anos, foram 31. Dos 45.503 homicídios ocorridos no Brasil em 2019, 51,3% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos. São 23.327 jovens que tiveram suas vidas ceifadas prematuramente, em uma média de 64 jovens assassinados por dia no país (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2021, p. 27).

Em 2007, foi oficializado, a nível Federal, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)²⁰, com o **objetivo de preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte**, tendo como orientação a proteção integral e a convivência familiar e comunitária. Somente em 2013, o PPCAAM foi implementado no Estado do Ceará.

O PPCAAM está previsto no Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNHD3), junto aos outros dois programas de proteção a pessoas²¹. Esses programas constituem o Sistema Nacional de Proteção a Pessoas. Inicialmente, o PPCAAM estava vinculado ao Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), o qual recebia o público infanto-juvenil que estava em situação de ameaça de morte. Com o amadurecimento da compreensão sobre a condição peculiar de desenvolvimento e a necessidade de estabelecer outros parâmetros de atendimento, em 2007 há a desvinculação entre PPCAAM e PROVITA²². Sobre a criação do PROVITA é importante destacar:

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA dialoga com as primeiras experiências de proteção articuladas pela

²⁰O perfil das pessoas que estão sob proteção no PPCAAM é o seguinte: sexo masculino (76%), raça negra (75%), faixa etária entre 15-17anos (59%), ensino fundamental incompleto (95%), morador da capital (63%), tem a genitora como principal referência familiar (75%), renda familiar é de até 1 SM (57%), e a ameaça se deve ao envolvimento com o tráfico (60%). A porta de entrada principal é o Conselho Tutelar ou o Poder Judiciário (70%). O protegido é acolhido na modalidade familiar (42%) e institucional (34%), e o tempo de permanência no PPCAAM é de cerca de 06 meses (53%). O desligamento ocorre por consolidação da inserção social e cessação da ameaça (50%). Disponível em: < <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppcaam-1/ppcaam>>. Acesso em 06 mai. 2020.

²¹Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH). Para fins de entendimento da relação dos três programas, esses dois programas serão apresentados mais à frente.

²² Será descrita essa desvinculação na seção seguinte.

sociedade civil antes mesmo dos poderes públicos estabelecerem medidas administrativas a fim de se implementar o modelo que temos hoje. Vale salientar que os demais Programas de Proteção, em plena execução no mundo, são executados diretamente por estruturas estatais, mas obedecem a padrões de proteção que estão voltados necessariamente à proteção da prova. Pelas características do PROVITA, desde a sua origem, a proteção e a promoção dos direitos humanos das testemunhas e familiares estão para além da proteção da prova, visto que as principais dimensões da vida cidadã permeiam as ações de reinserção dos núcleos, considerando os aspectos sociais, psicológicos e jurídicos desde o ingresso dos candidatos à proteção pelo Programa. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameaçadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protacao-a-vitimas-e-testemunhas-a-meçadas-provita>> Acesso em 14 fev. 2023.

Destarte, o PPCAAM e o PPDDH surgem a partir das bases construídas pelo PROVITA. A execução destes programas é realizada por instituições da sociedade civil que, historicamente, atuam na proteção a pessoas ameaçadas de morte. Em 2023, a instituição executora do PPCAAM, no Ceará, é a Terre des Hommes (TdH)²³. A TdH iniciou suas atividades no ano de 2020. Quando iniciei a pesquisa, a instituição executora era a Frente de Assistência à Criança Carente (FAAC)²⁴. O PPCAAM fundamenta-se na doutrina da Proteção Integral, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), na Constituição Federal (1988) e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989).

Com o intuito de garantir a proteção à vida de crianças, adolescentes e jovens, no ano de 2015, foi criado, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, que reunia diversos (as) pesquisadores (as) da área, organizações do Estado e sociedade civil, políticos, Conselhos de Direitos, dentre outros; para estarem pautando o grave quadro de violência letal contra adolescentes e jovens, primordialmente, do sexo masculino, negros e residentes em territórios estigmatizados (WACQUANT, 2005). O Relatório (2016) deste Comitê aponta que:

Em 2015, 816 meninos e meninas de 10 a 19 anos foram mortos no território cearense, sendo 387 apenas na capital Fortaleza, segundo a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. No entanto, a violência letal não se agravou de um ano para outro. As estatísticas revelam que o

²³ Convênio atual (Set/ 2020 a Dez/2023): Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos do Estado do Ceará (SPS) e o Instituto Terre des Hommes Brasil (TdH). Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), início do mandato em 2023, o PPCAAM passou a compor a pasta do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

²⁴Convênio no início da pesquisa era entre: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), a Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará (SEJUS) e a Frente de Assistência à Criança Carente (FACC).

problema se intensificou ao longo de mais de uma década, principalmente na adolescência. Há um desconforto com os números da violência, mas também com as interpretações disponíveis sobre a questão, ainda insuficientes ou carregadas de estereótipos (CEARÁ, 2016, p.15).

Desta feita, de acordo com os resultados da pesquisa que foi realizada, pelo supracitado Comitê, em sete municípios cearenses – Fortaleza, Juazeiro do Norte, Sobral, Maracanaú, Caucaia, Horizonte e Eusébio – a média de idade das vítimas de homicídios nestas cidades é de 16,5 anos, sendo 97,95% do sexo masculino e 69% de pretos e pardos. A cidade de Fortaleza possui 119 bairros, porém, 44% das mortes aconteceram em apenas 17 destes bairros. Segundo o relatório do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (2016, p. 519): “a maioria dos adolescentes morreu no próprio bairro. Estes bairros apresentam infraestrutura e serviços precários, tornando a segregação urbana um fator que contribui para a vulnerabilidade à violência letal”.

Ainda de acordo com o relatório produzido por este Comitê (2016), as respostas dadas aos familiares das vítimas, por parte do Estado, são ineficazes²⁵. Essa enorme fragilidade do poder estatal compromete, significativamente, as trajetórias de vida dos jovens vítimas de homicídios que, antes do ocorrido, possuíam baixo grau de escolarização, sofriam com a escassez de oportunidades de trabalho formal e com a falta de acompanhamento da comunidade para compreender os conflitos que ali existiam/existem. A violência policial foi indicada, também, como fator de preocupação; além do fácil acesso a armas de fogo, drogas ilícitas e lícitas. Ademais, a mídia contribui, por sua vez, para um reforço do estereótipo estigmatizado destes adolescentes e jovens.

Alguns outros casos de violações de direitos que acometem os jovens cearenses podem ainda ser explicitados, a saber: a crise do sistema socioeducativo, que gerou profundas e marcantes violências contra os jovens em cumprimento de

²⁵O Relatório final deste Comitê (2016) apontou, como evidência, a “vulnerabilidade de quem cuida”, demonstrada, sobretudo, na falta de respostas do Estado às famílias dos adolescentes vítimas de homicídios. As famílias das vítimas relataram que os (as) pesquisadores (as) deste Comitê foram as primeiras pessoas que se dispuseram a escutar suas histórias.

medidas socioeducativas²⁶, e as chacinas nos bairros periféricos²⁷ de Fortaleza que vitimaram dezenas de jovens. A Revista Geledés expõe:

A morte sistemática de jovens negros no Brasil é uma realidade que estampam capas de noticiários dentro e fora do país. O movimento negro, além de enterrar os corpos, daqueles que não desaparecem misteriosamente, vem diariamente denunciando o assombroso aumento do número de homicídios da nossa juventude (QUEIROZ, 2015).

Esse contexto coloca os jovens negros e em condição de pobreza socioeconômica como principais vítimas da “violência urbana” (SILVA, 2010), ao explicitar o processo de não garantia de direitos e a ausência de proteção social. Essas desigualdades sociais e raciais expressam-se também no campo das políticas públicas sociais, quando o acesso, muitas vezes, se dá pelo encarceramento desses jovens em centros educacionais, sendo esta a face que o Estado mostra para essas juventudes.

Em contrapartida, neste Estado, temos segmentos organizados da sociedade civil que desempenham o papel de controle social das políticas públicas sociais destinadas à infância e às juventudes. A produção acadêmica, aliada aos segmentos organizados da sociedade civil e aos programas de proteção à vida, torna-se imprescindível diante das disputas políticas, culturais e econômicas com o Estado penal e a lógica do mercado, pois estes são os maiores (re)produtores de violências e desigualdades sociais, raciais e territoriais, o que coloca em contradição as ações do Estado. As denúncias, a exposição, a cobrança por medidas de proteção e pela garantia da prioridade absoluta nas políticas públicas sociais são fundamentais para a luta pelos direitos das juventudes.

As discussões que envolvem Estado, sociedade civil, políticas públicas, adolescências e juventudes são cruciais para percebermos quais as pontes que são construídas pelos atores sociais no processo de garantia da proteção à vida de

²⁶O 4º Relatório de Monitoramento do Sistema Socioeducativo do Ceará: meio fechado, meio aberto e sistema de justiça, iniciado em 2016 e apresentado em 2017, deixa evidente as sucessivas e prolongadas violências que acometem os adolescentes autores de ato infracional. (Re)memora as recomendações de onze anos atrás e as atualiza no contexto de “crise”. Ressalto que, este cenário se intensifica pela fragilidade do dispositivo estatal face ao adensamento das violências presentes dentro dos Centros Educacionais, que colocam os adolescentes ora como vítimas e ora como protagonistas dos conflitos. Relatórios de inspeção, recomendações, denúncias a órgãos nacionais e internacionais foram alguns dos recursos utilizados para tencionar a intervenção e visibilização da temática.

²⁷Jornal O Povo. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/01/em-tres-dias-ceara-tem-duas-chacinas-maiores-que-a-da-candelaria.html>>. Acesso em: 24 abri. 2020.

jovens ameaçados de morte. É fundamental perceber como essas categorias de análise se apresentam em seu contexto histórico, social, cultural e econômico.

Dagnino (2002) afirma que alguns analistas irão dizer que a sociedade civil brasileira se fundou, efetivamente, na década de 1970, ressurgiu²⁸ a fim de enfrentar o Estado autoritário presente nos anos de ditadura militar (1964 a 1985). A sociedade civil organizou-se de forma unificada, a fim de desmontar o autoritarismo estatal, que se utilizava do aparato jurídico-policial como forma de imposição da ordem dominante. Este período é, ainda, caracterizado como de “[...] luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares” (GOHN, 2011, p.52), que se mobilizaram e protestaram na busca da redemocratização da sociedade brasileira.

Com o avanço das lutas democráticas, as diferenciações da sociedade civil tornaram-se evidentes e, de certa maneira, chocaram aqueles (as) que acreditavam em uma “visão homogeneizada da sociedade civil brasileira”.

Os distintos projetos político-culturais (DAGNINO, 2002), que se explicitam na sociedade brasileira com o processo de democratização do país, são caracterizados por Dagnino (2002) como o “projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal” (2004, p.95), surgindo, assim, uma *confluência perversa*²⁹ entre esses dois projetos, que têm como eixo principal o deslocamento dos sentidos de sociedade civil, participação e cidadania. Apresenta-se como uma disputa político-cultural que traz impactos nas lutas pela construção da democracia. Desta feita, é importante compreender que, durante o processo de redemocratização do país, no final da década de 1970, a crise contemporânea do capital³⁰ se instaurava, deixando marcas significativas, através das suas estratégias de retomada das taxas de lucro, principalmente naqueles países historicamente desiguais, como o Brasil. Há, dessa maneira, a “remoção do Estado econômico, o desmantelamento do Estado social e o fortalecimento do Estado penal” (WACQUANT, 2008, p.96 *apud* BRISOLA, 2012, p.130). As formas de contenção

²⁸Dagnino (2002) vai dizer que a sociedade civil anteriormente era caracterizada pela ausência de autonomia em relação ao Estado.

²⁹Dagnino caracteriza como *perversa* “o fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar” (2004, p.142).

³⁰O sistema capitalista de produção vivencia em seu interior diversas crises, o que dificulta o seu crescimento. A crise contemporânea do capital pode ser compreendida como uma crise de produção, de consumo e de circulação de capital. A discussão pode ser aprofundada através de bibliografia referente, a saber: Meszáros (2011, 2014), Antunes (2013), Montaño e Duriguetto (2011), Harvey (2014), Behring e Boschetti (2011) e Alves (2005, 2011).

dos movimentos de resistência e a referida crise afetaram, sobremaneira, a vida da classe trabalhadora, através do desemprego estrutural e mediante o avanço do trabalho precarizado e/ou informal, além dos índices elevados de violência e criminalização dos indivíduos que não interessam ao capital (BRISOLA, 2012).

O Estado Penal³¹ aparece para a sociedade brasileira como mecanismo encontrado pelo capital para conter os conflitos gerados pelo alto índice de desemprego, pelo trabalho precarizado e pela falta de proteção estatal, que agora se utiliza, mais uma vez, do seu aparato policial e jurídico, trazendo sérios prejuízos à vida social brasileira.

É, neste momento, que ganha visibilidade pública a questão da proteção à infância e adolescência, que tem como característica o processo de violência e repressão às crianças e aos adolescentes em condição de pobreza, negros (as) e residentes nas periferias. Tem como marco a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), no qual estes indivíduos são referenciados, no âmbito jurídico-político como “sujeitos de direitos e não como elementos perigosos para a sociedade” (ABRAMO, 2005, p.23).

Assim, há a polarização do debate no que diz respeito à adolescência e às juventudes, tendo em vista que os primeiros serão alvos do desenvolvimento de programas e projetos, que darão conta, legalmente³², de sua proteção social por parte do Estado, da família e da sociedade. Os jovens, de certa maneira, ficavam “desamparados” legalmente ao completarem 18 anos. Havia um vazio, ausência de proteção social estatal destes jovens.

³¹“O conceito de Estado penal foi cunhado por Loïc Wacquant. Wacquant questiona as estratégias de esvaziamento das ações de proteção social estatal no contexto neoliberal e a emergência do Estado Penal” (BRISOLA, 2012, p.129). Dessa maneira, Wacquant (2012, p.515) ressalta que “a virada do nosso próprio século testemunhou a remodelagem de um novo tipo de Estado, que reivindicava sacralizar o mercado e abraçar a liberdade, mas, na realidade, reserva o liberalismo e seus benefícios àqueles que estão no topo, enquanto impõe o paternalismo punitivo àqueles que estão na base. Em vez de ver a polícia, o tribunal e a prisão como apêndices técnicos da luta contra a criminalidade, devemos reconhecer que eles constituem as competências políticas centrais através das quais o Leviatã governa o espaço físico, recorta o espaço social, dramatiza as divisões simbólicas e encena a soberania. E, por isso, devemos trazê-los para o centro de uma antropologia política de governo renovada, capaz de capturar como o Estado identifica e administra territórios e categorias problemáticas, em sua busca de construir mercados e moldar cidadãos que se conformem a eles, quer desejem ou não”.

³²É importante salientar que há um grande distanciamento entre o que diz a legislação que protege crianças e adolescentes e a realidade de violação de direitos vivenciada por estes. Sejam dentro dos processos de institucionalização ou fora deles. No entanto, do ponto de vista legal, estão amparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e, posteriormente, pelo Estatuto da Juventude (2013).

A partir dos anos de 1990, portanto, os jovens voltam a ter visibilidade na sociedade brasileira, porém, com outros direcionamentos. Abramo (2005, p.24) destaca o peso da opinião pública, naquele momento, através da “preocupação social com os problemas vividos ou representados pelos jovens, vinculados fortemente à crise econômica e social e consubstanciada na dificuldade de inserção” juvenil no mundo do trabalho. As ações destinadas à contenção ou prevenção das problemáticas associadas à juventude não levaram em conta suas singularidades e diversidades, sendo uma espécie de extensão etária das práticas já destinadas a adolescentes em situação de risco³³ (ABRAMO, 2005). No final desta década, inicia-se um debate nacional, sobretudo, nas ONGs sobre o protagonismo juvenil, a levar em consideração, agora, os debates sobre autonomia e participação que fazem parte da condição juvenil.

As juventudes passam a ser pauta das políticas públicas do Brasil. Após articulação de diversos atores sociais na luta por sua inserção, conseguem avanços significativos. O campo público das políticas de juventudes “precisa ser possibilidade de explicitação das desigualdades que perduram e se multiplicam no Brasil e que incidem diretamente sobre os jovens social e economicamente desprotegidos” (CARRANO, 2011, p.236). A participação juvenil³⁴, através das políticas de/para/com³⁵ juventudes, possibilita minimizar as desigualdades que assolam as juventudes do Brasil.

O PPCAAM atua em interface com as políticas de juventudes, direitos humanos, assistência social, saúde, educação, lazer, esporte, cultura, trabalho, dentre outras. O programa compõe a pasta de direitos humanos. Existem os níveis de proteção no PPCAAM, a depender do quão frágeis estão os vínculos do/a

³³A situação de risco é caracterizada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dentro da proteção social especial, e pode vir a ocorrer através do “abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras” (PNAS, 2004, p.38).

³⁴Com avanços nessa discussão pública, foram criados o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005. E, após longos debates, em 5 de agosto de 2013, promulgou-se a Lei 12.852, que institui o Estatuto da Juventude. Foi um momento de grande movimentação, tanto de organizações da sociedade civil, como de instâncias estatais, que já trabalhavam com adolescentes em seus programas.

³⁵As políticas públicas de/para/com a juventude podem ser caracterizadas como novo um paradigma neste campo, “que tenha como perspectivas políticas elaboradas pelo Estado para juventudes; políticas que se refiram a distintos grupos; ou políticas de juventudes e políticas desenhadas com juventudes” (CASTRO, ABRAMOVAY, 2002, p.6).

“protegido/a³⁶” com a comunidade, a família e o Estado. Os níveis de complexidade da proteção destinada a cada caso irão depender da avaliação dos/as profissionais competentes, que constituem sua equipe técnica. É necessária a articulação interinstitucional, indispensável à proposta da garantia da proteção integral.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é formulado na tentativa de intervenção, por parte do Estado brasileiro, de conter os altos índices de letalidade infanto-juvenil. Profissionais do direito, do serviço social, da psicologia, educadores sociais, dentre outros, dão materialidade às ações planejadas e executadas por este programa. De acordo com o Decreto Federal de 2018 (que revoga o decreto de 2007), em seu Art 3º diz:

O PPCAAM tem por finalidade proteger, em conformidade com o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte, quando esgotados os meios convencionais, por meio da prevenção ou da repressão da ameaça.

Dessa maneira, o PPCAAM atua garantindo o direito de proteção à vida de crianças, adolescentes e jovens, ancorado na proteção integral, fortalecendo a convivência familiar e comunitária, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Para avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará, é necessário compreender e analisar como este programa surge, quais seus objetivos, qual o contexto no qual foi pensado, implementado e executado, quais os sujeitos dessa proteção, que ameaças de mortes são essas, de onde elas partem, como garantir a proteção, dentre outros. A seguir, apresentarei a escolha avaliativa desta pesquisa. Busquei perceber quais as suas limitações e possibilidades dentro do atual contexto para desenvolvê-la.

2.3 Desenho da perspectiva avaliativa

Discutir uma proposta avaliativa para uma política pública, um programa social ou um programa de proteção à vida é uma tarefa instigante, tendo em vista as inúmeras possibilidades que este trabalho apresenta. Você parte de sua formulação,

³⁶ Protegido/a foi um termo utilizado no discurso dos/as entrevistados/as para se referir aos/às adolescentes e jovens que são inseridos no PPCAAM/CE. Ao adentrar no programa, passam da situação de ameaçado de morte para protegido/a.

implementação, processo, resultados? Como essa avaliação pode contribuir para a continuidade, reformulação, extinção da política ou do programa? O objetivo de se avaliar é esse? São possibilidades reais e possíveis de se materializar, mas as respostas a esses questionamentos dizem sobre o lugar que o/a avaliador/a se coloca durante a construção da avaliação.

Dessa maneira, nesta seção, apresentarei o porquê da escolha por uma avaliação contra hegemônica, o que é uma avaliação contra-hegemônica, qual a diferença de uma avaliação contra-hegemônica para as avaliações tradicionais em termos epistemológicos e metodológicos. Almejo dialogar sobre avaliação e situar a minha pesquisa avaliativa no campo da avaliação de políticas públicas.

Durante a minha vivência no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, o Profº Drº Alcides Fernando Gussi, nas inúmeras aulas a que assisti, geralmente iniciava estes momentos com as seguintes indagações: “**Por que avaliar? Para que avaliar? E para quem avaliar?**”. A partir desses questionamentos, iniciarei a minha empreitada no campo da avaliação, a explicitar a escolha por uma avaliação contra hegemônica do PPCAAM-CE, foco desta dissertação.

2.3.1. A Escolha por uma Avaliação Contra Hegemônica

No Brasil, o tema da avaliação de políticas públicas começa a surgir durante a década de 1980 com o processo de redemocratização. O país estava saindo de um contexto de ditadura militar que foi instituída em 1964 através do Golpe Militar. Dessa maneira, a avaliação surge como mecanismo de controle social das políticas públicas e de transparência dos gastos sociais públicos. O contexto era de intensas lutas pela ampliação de direitos sociais e de mobilização da sociedade civil organizada (SILVA e SILVA, 2013), como detalhado no tópico anterior.

As primeiras avaliações de políticas públicas surgem atendendo aos interesses das agências financiadoras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Foi necessário compreender como o dinheiro público era gerido dentro deste cenário, compreender como os investimentos em políticas sociais estavam sendo utilizados, se estava atendendo aos fins desejados (GUSSI, OLIVEIRA, 2016). De acordo com os autores, “nos rumos da Nova Gestão Pública, a

agenda governamental impôs a avaliação como elemento constitutivo da gestão, nos contornos dos critérios de eficiência administrativa propostos por uma agenda liberal” (2016, p.84). Outros atores públicos entram em cena na construção das políticas públicas, quais sejam: o setor privado e o terceiro setor.

A partir dessa entrada, o Estado não mais se encarrega de administrar tais políticas sozinho, pois há o compartilhamento e a delegação de funções com os demais atores. É possível perceber, através da discussão proposta pelos autores, como as diferentes culturas organizacionais se entrelaçam e disputam espaços nas políticas públicas, tendo em vista que cada instituição irá funcionar e advogar por valores e posturas distintas, a depender de seus interesses. A partir disso,

delineia-se um espectro de relações entre atores políticos que exige da Administração Pública a manutenção de um canal de prestação de contas e avaliação/monitoramento das ações implementadas, funcionando como um mecanismo de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p.03).

Há a necessidade de prestação de contas, a se articular com as diversas esferas públicas, como forma de controle social dos gastos públicos. As avaliações passam a ser vistas como formas de controle de um governo, na perspectiva de apontar possíveis erros e falhas. Há a busca por resultados mais eficazes e eficientes das políticas públicas, os quais irão definir por sua continuidade ou extinção.

A essa agenda política circunscreve-se um modelo de avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade dos mesmos. Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução das políticas (GUSSI; OLIVEIRA, 2016, p. 87).

Esse modelo de avaliação se insere no contexto neoliberal, no qual o Brasil adentra em meados da década de 1990, com a Reforma do Estado. As agências financiadoras, através dos organismos internacionais, seguem os modelos tradicionais de avaliação, que são pautados dentro de uma perspectiva gerencialista, de controle do gasto público, voltadas para o econômico sem levar em consideração as particularidades locais (GUSSI, OLIVEIRA, 2015).

De acordo com o dicionário, o termo avaliação é definido como o ato de avaliar, de mensurar ou determinar o valor, o preço, a importância de alguma coisa.

As avaliações tradicionais remetem à ideia de mensurar, medir, quantificar, dentre outros. O campo hegemônico dentro da avaliação é o paradigma positivista, tendo em vista atender a agenda neoliberal. Essa perspectiva de avaliação de políticas públicas parte da objetividade como sua principal característica, na qual busca resultados a fim de medir a relevância ou não de determinada política pública, levando-se em consideração majoritariamente aspectos técnicos. Ela pode ser compreendida, segundo Gussi e Oliveira (2016), como um modelo técnico-formal de avaliação, que tem embasamento no positivismo.

Não há apenas a dimensão técnica da avaliação de políticas públicas, há também as dimensões políticas, éticas e culturais. Sobrinho (p. 07, 2001) diz que “avaliação tem muitas faces. Significa muitas coisas, se apresenta de muitos modos e busca cumprir distintas finalidades. Também oculta muitos significados”. A partir disso, o autor aponta para o caráter plurirreferencial da avaliação, na qual os diversos interesses, sentidos e intencionalidades, muitas vezes, são contraditórios e adquirem complexidade na esfera social.

Desta feita, diversas noções epistêmicas de avaliação de políticas públicas são construídas. Os seus usos irão depender das intencionalidades ao se avaliar determinada política. As avaliações ditas hegemônicas são assim denominadas pelo processo histórico no qual foram implementadas, a fim de atender aos interesses de um Estado, de uma sociedade, de um modelo econômico específico, que se ampara na construção de saberes que, no movimento da ciência, são tidos como válidos em detrimento de outros. Aponta para características objetivas e quer impor um modelo único de avaliação, quando este possui inúmeras faces.

É possível exemplificar alguns paradigmas de avaliação para melhor compreendermos qual a escolha avaliativa e por que realizar uma avaliação contra-hegemônica do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará. Para tanto, Gussi e Oliveira (2016) orientam essa exposição ao descreverem as avaliações tradicionalistas, construtivistas e pós-construtivistas, nas quais apresentam diferentes correntes teóricas, intencionalidades, concepções de Estado, de avaliação, dentre outras.

Como já mencionado, as avaliações tradicionalistas estão ancoradas no paradigma positivista, de cunho mais quantitativo do que qualitativo. A partir da lógica dos resultados, não coloca em destaque as contradições do Estado e nem o

contexto no qual as políticas públicas são criadas. A postura e a intencionalidade do avaliador de determinada política não são postas em destaque.

A avaliação nunca é gratuita. Ela é repleta de sentidos e conflitos e está comprometida com algo. O campo da avaliação de políticas públicas está em constante transformação. Outras abordagens e formas de fazer avaliação são possíveis. Assim, podemos apresentar a seguinte reflexão:

Em contraponto a esse modelo técnico-formal, regido pela agenda neoliberal e o gerencialismo técnico, contrapõem-se perspectivas teórico-metodológicas de avaliação que partem do pressuposto de que tal modelo não possibilita avaliar as políticas no âmbito de seus contextos e tempos específicos. (GUSSI, 2019, p. 172).

As avaliações emergentes ou contra hegemônicas podem ser compreendidas como outras vias para se fazer avaliação de políticas públicas, que se afastam da perspectiva hegemônica e/ou tradicional, na qual as subjetividades e as particularidades locais e regionais não ganham destaque ou relevância (GUSSI, OLIVEIRA, 2016). Para melhor compreender:

Esses movimentos contra-hegemônicos situam a atividade avaliativa para além do aspecto funcional e gerencial de ferramenta de intervenção para **buscar desenvolver outras ferramentas analíticas e metodológicas a partir da modulação de atividades na construção plural de conhecimentos com agentes e atores diversos inscritos na complexidade dos fenômenos humanos** (LIMA; GUSSI, 2021, p.22; grifo nosso).

Podemos citar alguns paradigmas que constroem outras formas de se fazer avaliação. São eles: o paradigma crítico-dialético, que dialoga com os saberes do serviço social e da economia política, apontando para uma avaliação política da política; o paradigma construtivista, que tem os autores Guba e Lincoln (2011) como referência; e o paradigma experiencial (etnografia), que tem como inspiração o autor Raul Lehano (2012) e foi cunhado por Rodrigues (2008) e outros professores advindos da antropologia social, Gussi e Gonçalves (2008).

Dessa maneira, parto da perspectiva de que toda avaliação carrega consigo algum interesse, que não há neutralidade na avaliação de políticas públicas e da importância de considerar os contextos nos quais o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará (PPCAAM/CE) está inserido. Para tanto, escolhi a perspectiva da avaliação em profundidade para guiar o meu processo avaliativo, com os aportes da pesquisa social aplicada.

No texto *Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas*, a autora Léa Carvalho Rodrigues (2016) expõe duas propostas de avaliação de políticas públicas, que se relacionam entre si. A primeira, cunhada por Raul Lehano (2012), pode ser encontrada na bibliografia *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*, tem a noção de *experiência* como fundamental dentro do processo avaliativo, articulando métodos e técnicas quantitativos e qualitativos.

A segunda desenvolvida pela própria autora, Léa Rodrigues (2008, 2016), é subsidiada pela análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percurso e trajetória) e espaço (territorialidade), formando os quatro eixos analíticos que dão materialidade à noção de avaliação em profundidade. É uma ênfase que dá prioridade aos métodos e técnicas qualitativos, contudo não descarta o uso de dados quantitativos.

Na figura a seguir, apresento o quadro construído por Rodrigues (2016), a partir de Holanda (2006) e Rodrigues (2008), na qual são expostas as principais características que distinguem os modelos clássicos de avaliação e a proposta da avaliação em profundidade, a partir dos quatro eixos analíticos.

Quadro 1: Quadro Modelos Clássicos e Contemporâneos na Avaliação de Políticas Públicas

Eixos Analíticos	Modelos Clássicos (Positivistas)	Avaliação em Profundidade
Conteúdo	Lógica interna do programa (modelo lógico: insumos, processos, resultados);	Análise das bases conceituais do programa e da política: paradigmas orientadores; conceitos e noções centrais; concepções e valores (coerência interna). Análise da formulação do programa e da política: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação (coerência).
	Identificação dos objetivos e resultados esperados Teoria do Programa: hipóteses s/ resultados esperados	
	Lógica externa do programa / Articulação: execução e efeitos esperados	
Contexto	Referido apenas à abrangência da avaliação: nível macro ou micro; global ou setorial	Contexto da formulação do programa e da política: Análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados Contextos da trajetória do programa / política: esferas institucional e local Contextos do processo (no tempo) do programa/política: diferentes contextos podem alterar conteúdos e processos
Trajetória / Temporalidade	Trajetória: não contemplado Temporalidade: restrita à perspectiva temporal da avaliação	Grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política ou programa conforme o trânsito pelas vias institucionais, ao longo do tempo.
Espectro territorial / Temporalidade	Segmentação por níveis e etapas de avaliação: abrangência (macro, micro, setorial, local) e tipo da avaliação (ex-ante, implementação, ex-post).	Configuração temporal e territorial do percurso da política: confronto das propostas e objetivos da política, com as especificidades locais e sua historicidade (importância da dimensão cultural).

Fonte: Rodrigues (2016, p. 108)

O modelo experiencial coloca em questão os modelos positivistas de análise, apresenta novos referenciais teórico-metodológicos que articulam métodos quantitativos e qualitativos de análise de políticas públicas. Traz, ainda, a noção de *experiência* como determinante no processo avaliativo, pois é através dela que é possível compreender a política em todas as suas dimensões.

Segundo Rodrigues (2016), o modelo positivista de avaliação de políticas públicas apresenta as seguintes características: é linear, as hipóteses são isoladas

do empírico e há o teste dessas hipóteses. No modelo experiencial há a não linearidade, há interação entre o pesquisador e a empiria, e a teoria emerge da prática. Dessa maneira, é possível perceber que uma avaliação que tome a experiência como central deve ter caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, pois a realidade está em constante transformação e as identidades e papéis são múltiplos.

A proposta da avaliação em profundidade dialoga com o modelo experiencial ao colocar os modelos tradicionais de avaliação em questão, ressaltando seus limites de análise das políticas públicas. É uma proposta de caráter qualitativo, que tem inspiração etnográfica (RODRIGUES, 2016). A avaliação desenvolvida neste trabalho parte do amadurecimento e aprofundamento no campo da avaliação de políticas públicas. Assim busco guiar a avaliação do PPCAAM/CE a partir, principalmente, de dois eixos da avaliação em profundidade, sendo eles:

Quadro 2 - Eixos da avaliação em profundidade e a Avaliação do PPCAAM

Eixos da avaliação em profundidade	Avaliação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
Análise do conteúdo da política e/ou programa	Análise de formulação do PPCAAM, a partir dos objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação. Análise das bases conceituais do PPCAAM/CE, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam o PPCAAM.
Análise de contexto de formulação da política e/ou programa	Análise do momento político e condições socioeconômicas em que o PPCAAM foi formulado, bem como apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou o programa à época de sua formulação.
Análise da trajetória institucional da política e/ou programa	Análise do grau de coerência ou dispersão dos objetivos do PPCAAM, conforme o trânsito pelas vias institucionais. Busquei perceber quais os sentidos atribuídos ao programa durante o período de sua formulação no estado do Ceará, em 2013, ao ano de 2019. Este eixo não foi desenvolvido de forma densa, tendo em vista os limites apresentados no decorrer deste trabalho que são desenvolvidos nas seções seguintes.
Análise do espectro temporal e territorial da política e/ou programa	Apreensão da configuração temporal e territorial do percurso do PPCAAM: confronto das propostas e objetivos do programa com as especificidades locais e sua historicidade. Este eixo não foi desenvolvido, tendo em vista os limites apresentados no decorrer deste trabalho que são desenvolvidos nas seções seguintes.

Fonte: Rodrigues (2016) modificado pela autora.

O quadro acima exemplifica as principais discussões e como eu me insiro no campo da avaliação de políticas públicas contra-hegemônica, que é amplo, dinâmico, polissêmico e plural, a partir da pesquisa desenvolvida no Programa de

Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Ademais, esse trabalho é desenvolvido a partir de uma avaliação comprometida com a justiça social, a democracia, a emancipação; é antirracista e advoga por outro projeto de sociedade, que se oponha ao capitalismo, no qual não haja racismo, machismo, juvenicídio, e nenhuma outra forma de opressão.

Para tanto, apresento a seguir como, metodologicamente, esta avaliação do PPCAAM do Estado do Ceará se desenvolveu. Ressalto que foram utilizados métodos de coleta de dados a partir da pesquisa social aplicada, que é o meu campo de formação e identificação.

2.4 Trilhas metodológicas da pesquisa avaliativa

A abordagem avaliativa utilizada na minha pesquisa é a perspectiva da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008). De acordo com Rodrigues (2008), uma avaliação nesta perspectiva deve ser *extensa*, de tal forma que meu olhar enquanto avaliadora foi além das metas, diretrizes, objetivos e resultados do PPCAAM; *detalhada* e *densa*, busquei os significados deste programa através daqueles (as) que executam o PPCAAM; *ampla* e *multidimensional*; ressaltando o caráter *multi* e *interdisciplinar* da avaliação.

Dessa maneira, dialogando com os eixos da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008), busquei apreender a interpretação dos diversos atores que compõem o PPCAAM acerca das concepções de juventudes, violências e proteção, construir a trajetória do PPCAAM (Federal e Estadual), identificando as ações planejadas e executadas pelo programa, em articulação com o contexto no qual foi criado e compreender o atual contexto de violências/violações de direitos que tornam esses jovens vítimas preferenciais de assassinatos no Estado do Ceará.

A partir disso, diante do contexto atual, dos documentos e ações já realizadas que mostram como essa população ainda é perpassada por problemáticas que são estruturais e estruturantes de suas vidas e da sociedade brasileira como um todo. Busco a construção de novos indicadores que possam dar conta das complexidades que envolvem os adolescentes e jovens negros em situação de pobreza no Estado do Ceará. Compreendendo o contexto de violência urbana, facções, sociabilidades violentas, vidas ameaçadas, áreas de risco, racismo,

dentre outras, e a forma como o Estado tem lidado com isso a partir das políticas públicas e dos programas sociais.

2.4.1 Pesquisa de campo

Com o intuito de atender aos objetivos propostos por essa avaliação, a pesquisa de campo foi fundamental para tecer as relações entre o texto (do programa) e o contexto dos atores sociais a quem se destina o programa (LEJANO, 2012), a partir das especificidades e dos limites impostos durante o seu desenvolvimento

A pesquisa de campo foi realizada a partir de aproximações sistemáticas da realidade nos espaços públicos em que os/as profissionais do PPCAAM/CE estavam inseridos, devido ao caráter sigiloso do PPCAAM, a sede do programa, bem como os locais de proteção são confidenciais.

Em maio de 2019, estabeleci contato com a secretaria executiva do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/CE), buscando informações a respeito das reuniões do CEDCA³⁷.

Durante os meses seguintes, no processo de investigação científica, reuni-me com a Frente de Assistência à Criança Carente (FACC)³⁸, instituição executora do PPCAAM/CE, a fim de compreender os limites e possibilidades do desenvolvimento da minha proposta avaliativa neste programa³⁹. Esta organização da sociedade civil é responsável pela execução do programa no Estado do Ceará.

³⁷Foi informado que as reuniões acontecem nas terceiras quartas-feiras às 14h de todo mês. O novo endereço do Conselho é: Silva Paulet, 334 – Casa Amarela. A secretária me informou que haveria uma reunião extraordinária no dia 08 de maio de 2019, no auditório da Secretaria de Esporte e Juventude (SEJUV), no Castelão, às 14h. Busquei contato com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), mas não obtive êxito. No dia 08 de maio de 2019 (quarta-feira), compareci à reunião extraordinária deste Conselho. Cheguei às 13h50min no auditório. Havia 5 pessoas, uma delas era um rapaz que conheci na época que fiz minha pesquisa de TCC quando frequentava as reuniões do Fórum Permanente de Organizações Não Governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescente do Estado do Ceará (FÓRUM DCA/CE). Sentei perto dele e comecei a perguntar sobre como andava a discussão do Acolhimento Institucional no Fórum DCA, CEDCA e COMDICA. Ele me respondeu que essas organizações não estavam fazendo/debatendo o acolhimento institucional. Disse que quem estava levantando essa discussão era o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará (PPCAAM/CE). Falou que, este ano, o programa ia promover o Seminário Estadual do Acolhimento Institucional. Disse que eu procurasse o Núcleo de Apoio aos Programas de Proteção (NAPP) para saber mais informações acerca do PPCAAM. (DIÁRIO DE CAMPO, 2019).

³⁸No dia 30 de setembro de 2019, foi realizada visita institucional à Frente de Assistência à Criança Carente (FAAC).

³⁹Apresentei a proposta do projeto e acolhi as sugestões de modificações solicitadas pela entidade. Disponibilizei uma cópia do projeto e enviei, via e-mail, o projeto para ser encaminhado pela FACC ao Conselho Gestor do PPCAAM/CE.

Nesta visita, foi possível conhecer e compreender algumas dinâmicas que envolvem o PPCAAM, tais como a composição do Conselho Gestor, qual o papel da FACC dentro do programa, equipe técnica que compõe o PPCAAM/CE, dentre outras.

No dia 03 de outubro de 2019, participamos⁴⁰ do Seminário Acolhimento Institucional e Familiar promovido pelo PPCAAM/CE, no qual contatamos o Núcleo de Assessoria dos Programas de Proteção (NAPP) e o Centro de Referência e Apoio à Vítima (CRAVI).

Na apresentação do artigo da disciplina de Seminário de Dissertação, promovida pelo PPGAAPP/UFC, convidei uma profissional do NAPP para debater a minha proposta avaliativa. Este momento foi imprescindível para delinear os objetivos deste trabalho, além de compreender o compromisso e necessidade desta discussão.

Durante a 57ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do PPCAAM/CE, no dia 30 de outubro de 2019, foi apresentada a proposta desta pesquisa avaliativa que foi pré-aprovada pelos/as conselheiros/as presentes. O presidente do Conselho levou a proposta para deliberação na reunião extraordinária do dia 13 de novembro de 2019, sendo aprovada a realização do projeto. Nos meses seguintes, foram realizadas visitas ao Núcleo de Assessoria dos Programas de Proteção (NAPP) e aplicadas entrevistas semiestruturadas com os/as profissionais do NAPP e do PPCAAM/CE.

Destaco que, durante o ano de 2020, fomos acometidos, no Brasil, pela pandemia do novo coronavírus. Os primeiros casos de infecção surgiram na China no ano de 2019. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a pandemia do século XIX, causada pelo Sars-CoV-2, devido à expansão geográfica percorrida pelo vírus. Entramos em uma crise sanitária e humanitária sem precedentes.

Até o início de janeiro de 2023, o Brasil já contava com 697.6583 mortes por covid-19 e 36.907.890 casos de covid-19, de acordo com o site do Ministério da Saúde⁴¹ que monitora esses dados estatísticos. É possível perceber que esta pandemia aguçou as desigualdades sociais e raciais já presentes na sociedade brasileira, expôs suas incontáveis diferenças, tais como “na exposição ao vírus, no

⁴⁰Eu e a Profª. Drª. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.

⁴¹Disponível em <https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html> Acesso em 09 jan. 2023.

acesso ao diagnóstico e tratamento, no acesso a habitações adequadas, tecnologias, água e saneamento, alimentação e nutrição apropriadas, entre outras” (BUENO, SOUTO, MATTA, 2021, p.35). Essas diferenças tornaram-se ainda mais agudas durante o período de distanciamento social vivido pela sociedade brasileira.

Durante este período, diversas atividades foram suspensas ou readequadas, tendo em vista a necessidade de quarentena devido ao aumento dos casos e a importância de não se propagar ainda mais o vírus. Assim, o desenvolvimento deste trabalho também passou por adequações, a pesquisa *in loco* ficou comprometida, e a pesquisa bibliográfica e documental ganhou destaque neste processo e será desenvolvida nos tópicos seguintes.

2.4.2 Diário de campo e entrevistas com profissionais

Durante a realização da pesquisa avaliativa, tanto a presença nos espaços públicos, como o momento das entrevistas e das orientações, foram registrados em diário de campo, que como diz Cruz Neto (2012, p.63), é um “amigo silencioso”, no qual “o pesquisador se debruça no intuito de construir detalhes que, no seu somatório, vão congregam os diferentes momentos da pesquisa”.

Este instrumento foi fundamental para delinear o meu campo de pesquisa, os dados coletados e a análise do material, tendo em vista que registrei as primeiras reuniões e contatos que fiz, a maturação das temáticas da avaliação de políticas públicas, das violências contra o público infanto-juvenil e dos programas de proteção, até chegar à escolha pelo PPCAAM, como programa que visa garantir a proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Assim, foi possível tecer as reflexões acerca do objeto.

Durante o registro das informações nos diários de campo, identifiquei e marquei a aplicação de entrevistas aprofundadas (RODRIGUES, 2016), a fim de apreender os significados que o PPCAAM tem para os(as) profissionais que o(a) constroem. Assim, os (as) entrevistados (as) ficaram livres para discorrer sobre os temas pré-estabelecidos no momento de planejamento da entrevista.

A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também elas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados (2016, p.108).

Destarte, as reflexões foram surgindo e fomos debatendo acerca delas, de tal forma que os assuntos em torno do programa e dos contextos que envolvem o seu processo de implementação foram diversos e serão apresentados nas seções seguintes.

Realizei três entrevistas aprofundadas de caráter exploratório, mediante assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido. Utilizei gravador de voz. As entrevistas tiveram duração média de 1 (uma) hora e 40 (quarenta) minutos. Visando garantir o sigilo da identidade dos/as entrevistados/as, utilizei nomes fictícios para descrevê-los/as.

Efetuei entrevistas com a coordenação e o setor de psicologia do Programa de Proteção a Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/CE), e com a coordenação do Núcleo de Apoio aos Programas de Proteção (NAPP). Seguem os perfis abreviados dos/as interlocutores/as⁴² da pesquisa:

Quadro 3 - Perfil abreviado dos/as interlocutores/as da pesquisa

JOÃO	Sexo masculino, 43 anos, formado em filosofia e história (2002). Considera-se pardo. João diz sempre ter trabalhado na área da infância e adolescência, através da “política de rua, política de acolhimento (...) Enfim, sempre transitei” (SIC). Suas experiências advêm dos movimentos comunitários de igreja, da FUNCI, do Point de Encontro, da Barraca da Amizade, da Secretaria de Direitos Humanos, da Campanha Nacional Criança Não é de Rua. Ingressou no PPCAAM em 2013.
PEDRO	Sexo masculino, 32 anos, formado em Psicologia (2011) pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). A respeito da sua pertença étnico-racial, Pedro diz: “Se tiver essa opção, eu diria cafusu, uma mistura de negro com índio, mas eu não sei se vai ter aí” (SIC). Suas experiências partem do campo de estágio, na medida socioeducativa de liberdade assistida, na área da educação, dentre outros. Pedro diz: “eu me considero no geral um psicólogo de políticas públicas porque tem muito tempo o meu trajeto né nessa região” (SIC). Ingressou no PPCAAM em março de 2015.
MARIA	Sexo feminino, 35 anos, formada em Serviço Social (UECE - 2009) e Ciências Sociais (UFC - 2011). Identifica-se enquanto branca. Suas experiências profissionais partem do campo das políticas públicas, através dos seguintes espaços: FUNCI, Raízes da Cidadania, Educação em Direitos Humanos, Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, como assistente social. E atualmente no Núcleo de Apoio aos Programas de Proteção.

Elaboração própria.

⁴² Os nomes são fictícios para fins de resguardo do sigilo conforme exigem a ética de pesquisa no campo social.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa foram aplicadas na sede do Núcleo de Apoio aos Programas de Proteção. A respeito desse assunto, no entanto, um dos entrevistados chama atenção para a compreensão do que deve, de fato, ser mantido em segredo:

[...] programa ele não é pra ser sigiloso. O programa é pra ser amplamente divulgado, assim, é pras pessoas saberem que ele existe. É um limiar um pouco tênue mesmo (Pedro).

O mesmo interlocutor colocou que:

Basicamente eu entendo que o sigilo no PPCAAM ele deve ser sobre os casos, sobre as pessoas, e... que deve ser feito alguns resguardos quanto aos profissionais, né. Em geral, quem aparece é o coordenador geral, não são os técnicos, porque a gente já tá enfiado em tudo que é coisa, de visita, a gente vê os meninos, a gente vive com eles (Pedro).

Dessa maneira, embora nem o endereço do Programa e nem os/a que são usuários/a dele sejam divulgados, o Programa, em si, deve ser divulgado para que as pessoas que necessitam dele saibam que ele existe. Essa linha tênue entre o que pode ou não ser divulgado também está relacionada aos profissionais que, muitas vezes, são reconhecidos nos espaços relativos às políticas de atendimento para crianças e adolescentes, conforme o relato a seguir mostrará. Além disso, por ser um programa que já atua há seis anos, passou também a ser mais reconhecido pelos próprios usuários:

Não é raro pessoas que hoje, né, hoje o programa já tem mais de seis anos, não é raro a gente tá em locais e passarem pessoas que já foram desligadas do programa e nos verem, né, e falarem com a gente (Pedro).

Além desse índice, os próprios usuários do PPCAAM, muitas vezes, não guardam o sigilo necessário, como afirma João:

Embora o programa tenha todo um cuidado com o sigilo, os meninos falam demais. Então, é muito comum os meninos chegarem em outra rede de proteção e eles contarem a história deles (João).

Essa pesquisa tinha como proposta a realização de entrevistas com os adolescentes e jovens em situação de acolhimento institucional por estarem ameaçados de morte. Contudo, devido ao contexto de pandemia vivenciado em todo o mundo, essa ação foi cancelada, visando garantir a segurança e saúde de todos/as. As entrevistas com os/as profissionais tiveram caráter exploratório. O

contexto de pandemia impossibilitou, ainda, o aprofundamento das discussões com os/as demais profissionais que compõem o PPCAAM/CE.

2.4.3 Pesquisa documental e bibliográfica

Conforme explicita Minayo (2009), por vezes é necessário a reformulação dos caminhos da pesquisa. Diante do contexto já apresentado, o percurso tecido nesta avaliação foi redefinido, em partes. Realizei pesquisa qualitativa, subsidiada das pesquisas documentais e bibliográficas.

Parto da análise do conteúdo do programa (texto e contexto de Lejano, 2012), da análise da trajetória institucional e da análise de contexto político, social, econômico, cultural e racial, para avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Ceará.

No Estado do Ceará, o programa é instituído através do Decreto nº 31.190, de 15 de abril de 2013, a fim de atuar junto ao enfrentamento ao homicídio da população adolescente e jovem. O Conselho Tutelar, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, caracterizam-se como portas de entrada para o PPCAAM.

O PPCAAM atende crianças e adolescentes, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que estão sob ameaça de morte. A proteção se aplica ainda a adolescentes egressos ou não do sistema socioeducativo. E a jovens até 21 anos de idade quando egressos do sistema socioeducativo. A proteção pode se estender à família da criança e/ou adolescente que esteja em situação de ameaça de morte. Como exposto anteriormente, a sede em que se localiza o PPCAAM é sigilosa, bem como a identidade de seus membros.

Em 2023, o PPCAAM está inserido na Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), na Coordenadoria de Cidadania, junto com mais três programas de proteção à pessoa ameaçada, sendo eles: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e Programa de Proteção Provisória (PPPRO).

O material que subsidiou estas análises foram as legislações internacionais, nacionais e estaduais, os dois livros do PPCAAM, dissertações sobre o tema, duas avaliações internas realizadas no PPCAAM/CE (2018 e 2021), mas

que não foram disponibilizadas publicamente, além dos dados qualitativos e quantitativos enviados pelo programa.

Vale ressaltar que, durante o desenvolvimento desse trabalho, houve o cuidado na forma de analisar e expor as informações obtidas no processo de avaliação, tendo em vista as particularidades que envolvem avaliar um programa de proteção a pessoas. Assim, dando continuidade à exposição dos elementos desta avaliação, apresento a seguir a seção 3, na qual busco construir a trajetória do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, apontando os principais marcos do contexto nacional e estadual.

3 RECONSTRUINDO A TRAJETÓRIA DO PPCAAM

Nesta seção, busco apresentar a análise de conteúdo do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), especificamente do PPCAAM implementado no Estado do Ceará. Para compreendermos como se constrói o PPCAAM no Ceará, é necessário resgatar o seu processo de implementação a nível nacional.

Para esta análise de conteúdo, a coleta de dados se deu a partir do material institucional disponível publicamente, sendo os principais, as leis, as

portarias, os decretos, os documentos públicos, os relatórios, dentre outros (RODRIGUES, 2008). Além de duas avaliações não disponíveis publicamente.

Alguns desses documentos são: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990); Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei Federal nº 12.584, de 18 de janeiro de 2012); Estatuto da Juventude (Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013); Decreto Federal nº 6.231, de 11 de outubro de 2007 (revogado), Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 (especialmente o Título VI); Decreto Estadual nº 31.190, de 15 de abril de 2013 (DOE de 18/04/2013); Decreto Estadual nº 33.473, de 19 de fevereiro de 2020 (DOE de 20/02/2020).

3.1 PPCAAM no contexto nacional

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado em 2003 e só em 2007 é que foi oficializado através do Decreto Federal nº 6.231, de 11 de outubro de 2007 (Revogado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 - Título VI). Este programa surge como forma de combate ao aumento da violência letal do público infanto-juvenil, segundo enunciado por um de seus profissionais e interlocutor dessa pesquisa avaliativa, a saber:

É... então basicamente ele nasce desse contexto de violência, como forma de resposta política ao, algum acompanhamento, a criação de um novo serviço. Bastante baseado no PROVITA, que é o Programa de Vítimas, a Vítimas e Testemunhas, pessoas Ameaçadas, mas com um viés diferente porque ele tá baseado na, na **doutrina da proteção integral**; dentro do Estatuto da Criança e do Adolescente (Pedro, 2019, grifo meu).

É necessário compreender como os outros programas de proteção contribuíram para a criação do PPCAAM. São eles: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH).

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) surgiu a partir da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Tem como objetivo proteger pessoas que foram vítimas ou testemunhas de crimes e que estão colaborando com as investigações dos crimes e estão sob ameaça ou risco de ameaça. O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) foi instituído através do Decreto nº 9.937,

de 24 de julho de 2019 (Alterado pelo Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021) e do Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, que estabelece a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH). Este programa atua na proteção a defensores (as), comunicadores (as) e ambientalistas que estão sob risco ou ameaça de morte.

O Programa de Proteção Provisória (PPPRO) foi criado no Ceará a partir da Lei Estadual nº 16.962/2019 e instituído pelo Decreto Estadual nº 33.506/2020. Este programa compõe o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP) junto aos outros 3 (três) programas já apresentados. O PPPRO atua na oferta de medidas de proteção e assistência integral às pessoas ameaçadas de morte. Tem caráter transitório e emergencial. O programa surge a partir de intensos debates da rede de proteção, a fim de garantir a proteção imediata daqueles/as que necessitarem. O perfil de atendimento inclui o perfil dos 3 (três) programas de proteção do estado. Enquanto a inclusão nos outros programas é avaliada, o/a ameaçado/a é inserido/a no PPPRO (GAJOP, 2021).

A experiência do PROVITA contribui tanto para a instituição do PPCAAM como do PPDDH. O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) visa atender o público infanto-juvenil que está sob ameaça de morte. O programa atua de forma excepcional quando não foi possível resolver o problema da ameaça pelos meios convencionais. O PPCAAM se distingue dos outros programas de proteção, principalmente, como pontuado por Pedro, pela doutrina da proteção integral.

A doutrina da proteção integral surge como forma de garantir que os direitos de crianças e adolescentes fossem assegurados em sua totalidade, tanto pela família, como pelo Estado e pela comunidade, levando-se em consideração a condição peculiar do desenvolvimento infanto-juvenil. Esta doutrina é oficializada através da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Anterior à proteção integral, materializava-se, no seio da sociedade, a doutrina da situação irregular, dos antigos Códigos de Menores, nos quais crianças e adolescentes eram objetos de intervenção, eram retirados de suas famílias para serem “corrigidos” ao sinal de qualquer problema causado. Estas intervenções eram aplicadas principalmente a crianças e/ou adolescentes que cometiam algum ato infracional. Com a criação do

ECA (1990), esta população passa a ter seus direitos garantidos, tendo em vista que são enxergados como sujeitos de direitos (PAULA, 2017).

Foi criado, em 18 de janeiro de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, através da Lei Federal nº 12.584. O Sinase foi instituído para regulamentar as medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes que cometem algum ato infracional. Este sistema tem como objetivos a responsabilização, a integração social e a desaprovação da conduta infracional; visa garantir os direitos individuais e sociais desses adolescentes bem como reparar o dano causado pela infração.

O Estatuto da Juventude foi criado através da Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Esta normativa assegura os direitos dos jovens, apresenta os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, bem como o Sistema Nacional de Juventude. A juventude aqui é compreendida através da faixa etária de 15 a 29 anos de idade. Os adolescentes entre 15 e 18 anos são protegidos tanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como pelo Estatuto da Juventude quando não houver conflito na proteção integral.

Apresento as principais legislações e seus objetivos para nos ajudar a compreender como se deu a construção de um programa específico para proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte no Brasil. Percebo os avanços que essas legislações trazem para o debate da proteção integral de crianças e adolescentes, contudo este é um campo contraditório, tendo em vista os contextos de violação de direitos que esse público enfrenta durante décadas, sendo necessários o reforço e a reformulação dessas políticas visando assegurar sua segurança e vida.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, especialmente o Título VI, pois é o que trata sobre este programa. O PPCAAM, diferente dos outros programas de proteção, traz a temática da proteção integral às adolescências. Em seu Art.111 aponta para a proteção de crianças e adolescentes expostos à grave e iminente ameaça de morte, através da prevenção ou da reparação da ameaça quando esgotados os meios convencionais. Tem como objetivo preservar estas vidas com ênfase na proteção integral e na convivência familiar.

O PPCAAM atende crianças de até 12 anos incompletos, adolescentes de 12 a 18 anos de idade e, se necessário, jovens até 21 anos se egressos do sistema socioeducativo. Nas palavras do entrevistado Pedro, o público do PPCAAM é composto por:

Crianças e adolescentes, 0 a 17, 0 a 18 incompleto, seguindo o ECA. Então, alguns com 18 a 21 incompletos que estejam egressos do sistema socioeducativo podem passar por avaliação do programa também e ingressarem, se for o caso. E dentro dessa faixa que estejam em situação de ameaça de morte, que essa ameaça seja eminente, preceptória e que não haja meios convencionais de ser resolvida a situação e que haja voluntariedade do adolescente ou da criança (Pedro).

A voluntariedade a que o depoente se refere é definida pela Lei 16.962/2019 como uma das diretrizes do Sistema Estadual de Proteção a Pessoas, conforme podemos ver:

Art. 4.º O Sistema Estadual de Proteção a Pessoas observará, nas normas regulamentares e nas ações específicas dos Programas de Proteção a Pessoas Ameaçadas e do Centro de Referência e Apoio à Vítima de Violência, as seguintes diretrizes: [...] **IV - a inclusão voluntária, mediante o compromisso de cumprimento das condições específicas estabelecidas para cada programa**, deverá ser definida preservando-se a integridade física e psicológica do protegido, o sigilo do Sistema e a reinserção social do usuário (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2019, grifo meu).

A voluntariedade, nesse sentido, é um compromisso do qual quem quiser ser inserido/a pelo referido programa deve seguir. Além de estarem em situação de ameaça de morte, aceitarem a proposta de proteção é uma das condições para que o público-alvo acesse o programa. Uma das entrevistadas desta pesquisa explica:

A proteção... Ela tem o princípio da voluntariedade. A gente não trabalha com aparato policial 24 horas do lado de ninguém, então se a pessoa não quer participar do programa, nem entender que tem que mudar ali uma série de condutas pra se colocar em proteção, a proteção se torna inviável (Maria).

Ter concordado em participar do PPCAAM, entretanto, não quer dizer que as crianças e os adolescentes adaptem-se com facilidade às exigências colocadas, pois, como afirma o interlocutor Pedro,

[...] eles [os inseridos no PPCAAM] migram forçadamente por uma situação comunitária, contextual; vão voluntários pelo programa, mas ninguém quer ir embora do seu local do nada?

Para além da brusca mudança de bairro, de moradia, de rotina etc, a fase da adolescência também, em si, já é um período que pode ser turbulento, principalmente para a pessoa que passa a ser submetida a novas regras. O relatório oficial “Um novo olhar PPCAAM: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte”, elaborado em 2017 pelo Ministério dos Direitos Humanos e pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, apontou que 34% dos adolescentes que estão no perfil de serem incluídos no PPCAAM e optam por não se inserirem no Programa, têm como motivação a não voluntariedade (ARAÚJO, 2017).

A respeito dessa dificuldade de aceitarem as normas específicas para fins de garantia da proteção à vida do PPCAAM, o mesmo relatório traz a seguinte questão:

No PPCAAM, as normas têm como função estabelecer limites para os protegidos, ou seja, o que é ou não possível fazer durante o processo de proteção. Há uma interdição, e não consentir com isso pode colocá-los em risco novamente. A atenção às normas é, então, fundamental para o alcance dos objetivos do Programa. Contudo, há questões que escapam do escopo da regulamentação, o que é evidente no trabalho realizado com adolescentes (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; 2017, p. 34).

A proteção se estende ainda aos familiares do/a ameaçado/a, a fim de preservar sua convivência familiar. Maria aponta para algumas reflexões e contradições a respeito desta ação:

Quando você vive em comunidade você ganha em segurança, mas você perde a liberdade, e a vida dessas pessoas é isso, é muito comunitária, quase que a vizinhança é uma extensão da família, são pessoas que partilham muito a vida. E aí o PPCAAM, ele vem nessa perspectiva de você retirar aquele adolescente daquele local em que ele nasceu e viveu a vida inteira e vai levar ele pra um local que nem ele sabe onde é. Eu acho o programa pesado nesse sentido (Maria).

Apesar das contradições que a ação de retirar do local da ameaça apresenta, ainda é o meio encontrado que garante a proteção à vida do ameaçado. Maria destaca ainda que a criação dos programas de proteção, no Brasil, são inspirações de programas de proteção internacionais, como da Itália e Estados Unidos, nos quais utilizam a metodologia de retirada do local da ameaça com o compromisso de não retorno.

O programa é executado a partir de acordos de cooperação entre a União, os Estados e o Distrito Federal. É responsabilidade dos Estados ou Distrito Federal constituir o conselho gestor, que será responsável pela implementação, acompanhamento, avaliação e zelo pela qualidade da execução. Este conselho é composto por: Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, órgãos de segurança pública, centros de defesa da criança e do adolescente, dos conselhos estaduais ou distrital dos direitos da criança e do adolescente, dos conselhos tutelares e de entidades de promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente. Seus/as representantes são indicados pelo órgão ou pela entidade pertencente (BRASIL, 2010).

O primeiro estado a implantar o PPCAAM foi Minas Gerais, em 2002; depois Espírito Santos, seguido dos estados da região Sudeste. Esses estados foram os primeiros a executarem o programa justamente porque, nesse período, apresentavam os mais altos números de homicídios contra crianças e adolescentes (FERRAZ *et al.*, 2011).

As ações do PPCAAM são direcionadas aos/às seus/as protegidos/as e as suas famílias. De acordo com a legislação (BRASIL, 2010), são elas: transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção, inserção em programas sociais, apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira, apoio para o cumprimento de obrigações civis e administrativas, preservação da identidade e da imagem e manutenção do sigilo de dados e informações, garantia de acesso seguro às políticas públicas e manutenção no serviço de acolhimento institucional existente e disponível.

A inclusão no PPCAAM irá considerar algumas situações, como a urgência e a gravidade da ameaça, o interesse do ameaçado já comentado anteriormente através princípio da voluntariedade, o esgotamento de outras formas de intervenção e a preservação e fortalecimento do vínculo familiar (BRASIL, 2010).

A proteção dentro do programa tem duração máxima de um ano, caso os motivos da ameaça não perdurem. Nos casos de óbitos dentro do programa, a legislação (BRASIL, 2010) assegura que, durante três meses, será desenvolvido um plano de acompanhamento, garantindo auxílio financeiro aos familiares inseridos na proteção.

Em resumo, o PPCAAM surge como uma das ações para se conter os altos índices de letalidade infanto-juvenil. Tracei algumas considerações pertinentes

para compreender como esse programa foi pensado, a partir de suas legislações e das legislações que servem de suporte para conceituá-lo a nível nacional, visando apresentar quais seus objetivos, critérios de inclusão e sua dinâmica de implantação (RODRIGUES, 2008). Nos tópicos seguintes, essa discussão será retomada a partir das particularidades do PPCAAM no Estado do Ceará, que é o objeto de avaliação deste trabalho acadêmico.

A seguir, apresento o percurso político e institucional do PPCAAM com o intuito de compreender as nuances que envolvem o Estado brasileiro e a problemática dos homicídios de adolescentes e jovens, na especificidade dos juvenicídios (VALENZUELA, 2015).

3.1.1 Percurso político e institucional do PPCAAM

Neste tópico, busco trazer o percurso político e institucional do PPCAAM a nível nacional. Compreender as características da agenda de governo e como elas interferem nas políticas públicas na área da infância, adolescência e juventude. Para tanto, analiso o governo de Luíz Inácio Lula da Silva (Partidos dos Trabalhadores), cujo mandato vai de 1º de janeiro de 2003 até 1º de janeiro de 2011, com a sua reeleição, até o governo de Jair Bolsonaro, que assumiu o cargo em 1º de janeiro de 2019.

É fundamental perceber de qual Estado estamos falando, quais suas características, seus limites e possibilidades. Assim, para analisar esses aspectos, dialogo com Achille Mbembe, em sua obra *Necropolítica*.

Neste tópico, descreverei ainda as principais características do PPCAAM a nível nacional. Busco apreender as mudanças ocorridas com a revogação do Decreto de 2007 pelo Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 (especialmente o Título VI). Destaco, ainda, algumas publicações que nos norteiam na construção desta análise. São elas: PPCAAM (2010) “Guia de Procedimentos”, PPCAAM – um novo olhar (2017), Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), dentre outros.

O PPCAAM surge durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - 2003 a 2011), que adota uma agenda política de ajuste neoliberal já iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - 1995 - 2003), durante a década de 1990.

Segundo Carvalho e Rodrigues Júnior (2019), o Partido dos Trabalhadores adota uma política de conciliação de classes, na qual faz alianças com segmentos conservadores e de interesse do capital. É na “sustentação da exigência do crescimento econômico, mantendo as políticas macroeconômicas de ajuste” (2019, p. 277), que se gesta o segundo mandato do Governo Lula.

Em meio a isso, são fortalecidas as políticas de enfrentamento à pobreza, que atendem de forma pontual os segmentos mais pauperizados da sociedade brasileira. Dentre elas podemos citar o Programa Bolsa Família.

Assim, nesta versão lulista do modelo de ajuste, são incontestes os crescentes ganhos do capital rentista e do capital vinculado ao neoextrativismo agrícola e mineral, mas, também, são inegáveis mudanças na estrutura de classes, com a ascensão social dos miseráveis e extremamente pobres. A rigor, matém-se e amplia-se a desigualdade estrutural, em meio à diminuição dos índices de pobreza (CARVALHO, RODRIGUES JUNIOR, 2019, p. 281).

Durante os governos de Lula (2003-2010), houve a tentativa de conciliar os interesses do capital com políticas sociais de maneira pontual, sem incidir de forma eficaz para as mudanças estruturais necessárias para o enfrentamento das violências que acometem uma parcela da população brasileira. Dessa maneira, as desigualdades que estruturam a sociedade brasileira se perpetuam à medida que os interesses da classe dominante ganham espaço com as privatizações e a livre circulação de capital internacional. Temos, ainda, a inserção de lideranças sindicais e de movimentos sociais nas instituições estatais, o que enfraquece a articulação política para enfrentamento das contradições presentes neste governo.

Neste contexto, consolida-se o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, devido aos altos índices de homicídios infanto-juvenis. Foi no governo de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro - 2016 - 2019), governo de desmonte das políticas sociais, negação de direitos, que houve uma atualização no decreto do PPCAAM, trazendo novos elementos para se pensar o programa.

É importante destacar o “golpe parlamentar, midiático e jurídico” (CARVALHO, RODRIGUES JÚNIOR, 2019), que ocorreu em 2016, e que depôs a presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - 2011 - 2016) da Presidência da República. Após o impeachment, o então presidente Temer (PMDB) adota políticas de regressão de direitos sociais e trabalhistas já conquistados. Exemplo

disso é a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que congela os gastos públicos por 20 anos, e da Reforma Trabalhista.

É contraditório perceber que as mudanças positivas ocorridas na legislação que garante a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte aconteceram durante o governo de Michel Temer. Em meio a tantas perdas, as mudanças que garantam a proteção à vida devem ser lembradas, pois elas são fruto de luta e articulação política de segmentos que historicamente⁴³ estão à frente da garantia de direitos do público infanto-juvenil.

Desta feita, cito algumas das alterações postas pelo Decreto nº 9.579, de 2018. São elas: saída da Secretaria Especial dos Direitos Humanos para a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos (Art. 2º); ampliação da composição do conselho gestor bem como suas responsabilidades (Art. 5º); descrição das ações do programa, de forma a garantir a segurança, o acesso a políticas públicas e convivência familiar e comunitária (Art. 7º); vinculação do PPCAAM ao Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência (SIPIA) (Art.8º); inclusão do critério de desligamento por solicitação do protegido (Art. 14º), dentre outros. O PPCAAM passa a integrar a Agenda Social Criança e Adolescente, no âmbito do Projeto “Bem me Quer”⁴⁴. Pedro aponta para as duas linhas de ação do PPCAAM, que são:

⁴³ Gomes (2016 *apud* PAULA, 2017, p.57), “traz alguns marcos históricos de criação e movimentação de entidades que contribuíram no processo de constituição e fortalecimento da defesa de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, tais como: I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninas e Meninos de Rua em 1984, promovido pelo UNICEF e Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil, I Encontro Nacional das Comissões Locais do Projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos de Rua, em 1985, do qual surgiu o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e a criação, em 1988, do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como Fórum DCA”.

⁴⁴ O Projeto Bem-Me-Quer surge a partir do Decreto nº 9.579 de 22 de novembro de 2018 (o mesmo decreto que traz alterações no PPCAAM), no Título II que versa sobre os direitos fundamentais da Criança e do Adolescente, Capítulo III: do direito à segurança, Seção I: do compromisso pela redução da violência contra crianças e adolescentes, no Art. 31, que diz: “A União, diretamente ou em colaboração com os demais entes federativos e as entidades participantes do Compromisso, implementará projetos com vistas à prevenção e redução da violência contra crianças e adolescentes”. O Projeto Bem-Me-Quer “contempla crianças e adolescentes em situação de risco, com vistas a promover a articulação das políticas públicas em territórios de grave vulnerabilidade à violência, a favorecer a promoção de ações para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e a fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Foi revogado durante o Governo Bolsonaro, pelo Decreto nº 11.074, de 2022, ao instituir o Programa de Proteção Integral da Criança e do Adolescente - Protege Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm> Acesso em 5 abr. 2023.

[...] primeiro é evitar que o adolescente morra, então essa é a nossa primeira ação, é tirar da região de risco. E o nosso segundo objetivo é o processo de reinserção social desse adolescente e dessa família (Pedro).

Conforme relatado anteriormente, o PPCAAM tem como objetivo principal atuar na proteção de pessoas ameaçadas de morte ou sob risco de ameaça de morte e que tenham até 18 anos, incluindo também aqueles que tenham até 21 anos, desde que tenham cumprido medidas socioeducativas. O interlocutor João explica:

É um programa que trabalha, na verdade, com o atendimento direto com crianças e adolescentes e seus familiares em situação de ameaça de morte [...] (João).

O programa atua com ênfase na proteção integral e na convivência familiar, para que os laços de afinidade e afetividade entre o/a ameaçado/a, sua família e a comunidade possam ser restabelecidos e/ou mantidos. Para tanto, faz-se necessária a articulação entre as políticas públicas setoriais, tais como educação, saúde, assistência social etc.

É importante destacar que o perfil das pessoas que estão sob proteção no ano de 2018, segundo informações coletadas no site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, eram sexo masculino (76%), raça negra (75%), faixa etária entre 15-17anos (59%), ensino fundamental incompleto (95%), morador da capital (63%).

Segundo o Atlas da Violência de 2021, 77% das vítimas de homicídios no Brasil são negras. E a violência é a principal causa de morte de jovens. Esses dados mostram como a desigualdade racial aprofunda-se nos indicadores sociais da violência no decorrer dos anos. O racismo é estrutural e estruturante da/na sociedade brasileira (ALMEIDA, 2018), tendo em vista que perpassa pelas relações econômicas, sociais e culturais.

Mbembe (2018) reflete sobre a necropolítica, articulando este conceito a partir da experiência colonial e do racismo. No contexto brasileiro, a política da morte encontra outras racionalidades que compõem o poder, através de um mecanismo complexo de gestão da morte, como o racismo e o neoliberalismo. Costa (2021) ajuda a compreender como esse fenômeno na necropolítica atinge os segmentos juvenis:

Estigma, coerção, confinamento espacial e encapsulamento institucional também são elementos de expressões de Necropolítica contemporânea, especialmente ao fazer-se um paralelo com as periferias das grandes cidades brasileiras, em que populações pobres, em regra, não brancas, são designadas a viver. Nesse caso, embora formalmente não estejam confinadas, são segregadas, com mobilidade restrita, sujeitas às normas de organizações de estado paralelo, ou paramilitar, submetidas a violências de vários níveis e, inclusive, a políticas estatais de exceção. Nesses espaços estão sujeitas à morte cotidianamente, seja porque não existe estado protetor, ou porque o estado exerce controle por meio da morte (COSTA, 2021, p. 2371).

São criadas regiões que são marcadas pelo risco permanente de morte. A omissão do Estado brasileiro diante dos altos índices de assassinatos de adolescentes e jovens contribui para a produção dessas mortes. O governo de Jair Bolsonaro (Partido Liberal - 2019 a 2022) perpetuou e potencializou a necropolítica, quando legitimou a violência e aguçou as expressões do racismo e do juvenicídio.

Um balanço dos seis meses de pandemia feito pelo Observatório Covid-19 da Fiocruz (Fiocruz, 2020), com participação de pesquisadores da Rede Zika, destacou que as desigualdades são demonstradas em diversos domínios, com destaque para o étnico-racial. Nesse contexto, os povos indígenas, as populações urbanas que vivem em favelas e territórios vulnerabilizados, as relações de gênero com o impacto sobre as mulheres e a significativa presença feminina na força de trabalho em saúde mereceram importante destaque.

A gestão da morte pode ser perpetuada por outros atores, como, por exemplo, a saúde, quando produz condições mortíferas. Há a superlotação dos serviços de saúde públicos e, concomitante a isso, não há o financiamento dessa política pública a fim de garantir os cuidados biopsicossociais necessários para a manutenção da vida. Durante a pandemia de Covid-19, a população negra foi a mais atingida, segundo o Relatório da CPI⁴⁵.

Dito isso, apresento algumas características do PPCAAM no Estado do Ceará e de como as juventudes cearenses sentem os impactos do racismo, neoliberalismo e juvenicídio em seu cotidiano.

3.2 Percurso político e institucional do PPCAAM no Estado do Ceará

⁴⁵Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/10/29/relatorio-da-cpi-aponta-que-populacao-negra-foi-mais-atingida-durante-a-pandemia>> Acesso em 22/01/2022."Pesquisas apresentadas no relatório final da CPI da Pandemia mostram que a parcela negra da população brasileira foi a mais afetada pelos efeitos da pandemia do que a população branca. A senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA) ressaltou que dentro desse grupo as mulheres negras foram ainda mais atingidas".

Resgatar o percurso do PPCAAM no Estado do Ceará é dar destaque a segmentos organizados da sociedade civil que historicamente atuam na área da criança, adolescência e juventude. De acordo com a interpretação de Gramsci (1987), a sociedade civil é um espaço de produção de consentimento e consenso, mas também de conflito e competições ideológicas e culturais. Perceber como esses movimentos se constroem em diálogo com a agenda de governo no Ceará é fundamental para compreender o contexto político, cultural, econômico, social e racial que colocam, preferencialmente, crianças, adolescentes e jovens negros (as) como vítimas de ameaças de morte.

Analisar o processo de construção e implementação do PPCAAM/CE é compreender como segmentos da sociedade civil se organizam, através do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), do Centro de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA), do Fórum Permanente de Organizações Não Governamentais de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), o Movimento Cada Vida Importa, a Frente de Assistência à Criança Carente, a Terre des Hommes (TDH), os programas de proteção, o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA), dentre outros.

A implementação do PPCAAM em 2013, no Estado do Ceará⁴⁶, ocorreu durante o segundo mandato do ex-governador do Ceará Cid Gomes (1º de janeiro de 2007 até 1º de janeiro de 2015), na época vinculado ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS). E tem sua legislação alterada durante o mandato do petista Camilo Santana (1º de janeiro de 2015 a 2 de abril de 2012).

No ano de 2012, iniciaram-se as discussões sobre a necessidade de implantação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) no Estado do Ceará. Contudo, este processo se desdobrou ao longo do corrente ano, em diversas audiências públicas que contou com partícipes governamentais e não governamentais para debater o tema da letalidade infanto-juvenil no Estado do Ceará. Após a discussão deste processo, percebeu-se a imprescindibilidade de implantação do programa partindo, assim, para a segunda fase que foi a definição em qual Secretaria de Estado deveria ser alocado e que esta tivesse em seu organograma o compromisso orçamentário para efetivação do PPCAAM/CE como uma política pública de âmbito estadual (MARINHO⁴⁷, 2014. p. 17 *apud* NEGREIROS, 2017, p. 31).

⁴⁶ Decreto Estadual nº 31.190, de 15 de abril de 2013 (DOE de 18/04/2013); Decreto Estadual nº 33.473, de 19 de fevereiro de 2020 (DOE de 20/02/2020).

⁴⁷ Negreiros (2017) teve acesso ao resgate desse processo histórico no relatório de monitoramento de 2014 (MARINHO, C. H. Relatório Consultoria - Narrativas sobre a implantação de uma política pública: PPCAAM/CE. (Não publicado) 2014.), que não está disponível publicamente.

O Ceará vive num contexto de intensos ataques às crianças, adolescentes e jovens negros/as, moradores/as da periferia. E estes ataques chegam através de assassinatos, ameaças de morte, acolhimentos institucionais prolongados, sistema socioeducativo em crise, situação de rua, dentre outras violências e violações de direitos.

Em 2015, levando em consideração o alarmante contexto de criminalidade que atingia o Ceará, o Governo do Estado lançou um programa de combate à violência: o Pacto por um Ceará Pacífico, que trouxe um Plano de Ações Estratégicas e elaborou um diagnóstico a respeito dos indicadores de criminalidade e violência no estado:

Em síntese, o diagnóstico apontou para o crescimento da violência no Ceará ao longo dos anos 2000, com picos a partir de 2010, até que em 2014 a taxa de crimes violentos letais intencionais atingisse seu valor máximo, posicionando o Ceará e Fortaleza entre os estados e capitais mais violentos do país (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2016, p.116).

Apesar de o documento também apontar que nos anos seguintes (2015 e 2016), houve uma expressiva diminuição desse índice, sendo Fortaleza e sua região metropolitana as áreas com maior número de redução de violência no país. Esse dado ainda não representa um avanço tão significativo, visto que essa maior redução também está ligada ao próprio alto índice de criminalidade e violência no Ceará, entre os anos 2000 e 2014 (50,8 crimes violentos letais intencionais por cem mil habitantes). Em 2015, esses crimes violentos letais intencionais diminuíram 9,5%. O relatório, elaborado pelo Ceará Pacífico, aponta também que o perfil mais atingido pela violação de direitos foi o dos adolescentes e jovens.

Alguns casos, expressando a questão social no Ceará em relação à violência, tomaram grandes proporções na mídia cearense e até nacional. Na madrugada do dia 11 de novembro do dia 12 de novembro de 2015, ocorreu, no bairro Curió, a Chacina⁴⁸ da Grande Messejana (ou Chacina do Curió) e 11 pessoas do sexo masculino foram assassinadas; dentre elas, cinco adolescentes tinham 17 anos, um tinha 16 anos, um tinha 18 anos e somente três das vítimas não eram

⁴⁸ Os números de envolvidos no caso têm aumentado: a investigação do Ministério Público afirmou que são 45 policiais diretamente relacionados com o crime e que a chacina ocorreu como retaliação à morte do PM Valtemberg Chaves Serpa, que reagiu a uma tentativa de assalto, no início da noite de 11 de novembro.

jovens, possuindo 37, 41 e 41 anos de idade. 34 policiais foram acusados de serem autores dessa chacina, porém, apenas oito réus vão a julgamento em 2023.

Outros casos foram pontuados por Barbosa e Madeiros (2020), que realizaram um estudo a respeito do histórico dos direitos da criança e do adolescente, especialmente os cumpridores de medida socioeducativa. As autoras relatam que houve uma chacina em um centro socioeducativo de Fortaleza, localizado no bairro Sapiranga. A instituição foi invadida por homens armados e quatro adolescentes foram retirados do local e assassinados próximos ao centro (BARBOSA e MEDEIROS, 2020).

Outras chacinas ocorridas no Ceará demonstram como a criminalidade no estado tem crescido devido a uma maior ação e influência das facções criminosas no território cearense, o que culmina em rivalidade e, conseqüentemente, em luta por dominação de espaços. Para Barbosa e Medeiros (2020), esses grupos criminosos cresceram, principalmente, após 2016, quando houve inúmeras rebeliões nas unidades prisionais.

A figura a seguir, expõe as palavras-chave encontradas na análise documental, que são apresentadas como motivo da ameaça dos casos incluídos:

Figura 1 - Motivo da Ameaça: Março/2020 a Dezembro/2022

O PPCAAM insere-se na recomendação de Mediação de conflitos e proteção a ameaçados, descrito como

identificar conflitos pessoais e compreender a formação e as dinâmicas de grupos rivais compõem a estratégia para uma intervenção através da mediação de conflitos interpessoais, a fim de prevenir homicídios na adolescência” (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2016, p.19).

Nesse item, são definidas ações que trazem recomendações para o governo, para a prefeitura e para o conselho tutelar, tendo sido o PPCAAM citado neste último:

Aos Conselhos Tutelares: realizar busca ativa aos adolescentes ameaçados de morte, para o devido encaminhamento à rede de proteção (Acolhimentos institucionais e Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM) (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2016, p.19).

Essas ações visam garantir o direito à vida de crianças, adolescentes e jovens. São debates que vão amadurecendo no decorrer dos anos, mas que, enquanto sociedade brasileira, ainda há forte resistência em visualizar, principalmente, adolescentes e jovens negros, moradores de periferia, como sujeito de direitos. A interlocutora Maria vai dizer que

Quando a gente fala no programa de proteção, dá ideia da garantia à vida, e aí em nome disso é que todo o resto... A gente costuma dizer que existe uma violação de outros direitos pra que a garantia à vida seja preservada. A princípio, o que ocorre é uma proteção integral (Maria).

A proteção realizada dentro do PPCAAM parte da concepção que é responsabilidade da família, da sociedade e do Estado assegurar a vida dessas pessoas ameaçadas de morte que, ao serem inseridas no programa, passam da situação de ameaçadas para a de protegidas.

Ainda no contexto nacional de pandemia anteriormente citado, as intensas violências continuaram a se perpetuar entre o público infanto-juvenil. Seguem algumas reportagens que dão destaque para esta temática: "69 crianças e adolescentes são assassinados no Ceará durante pandemia de Covid - 19". Jornal Diário do Nordeste (03/06/2020); "Ceará teve 798 jovens de 12 a 24 anos assassinados em cinco meses de 2020, afirmam entidades". (Jornal o Povo 22/06/2020); "Assassinatos de adolescentes crescem 163% em Fortaleza no primeiro semestre de 2020" G1/CE 23/07/2020).

É possível perceber que o tratamento adequado para esta problemática ainda está distante de acontecer, tendo em vista que, mesmo após a implantação de um programa que atua diretamente nos casos de ameaça de morte de crianças e adolescentes, os números de assassinatos continuam altos. O PPCAAM consegue atingir uma parcela dos jovens ameaçados de morte, mas não de forma significativa a ponto de haver mudanças nesses indicadores.

A seguir apresento as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE, a partir da análise das particularidades locais e da legislação vigente.

3.2.1 PPCAAM no Estado do Ceará

Neste tópico, busco apresentar as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE a fim de compreender como se dá a proteção das vidas que ingressam no programa. No Estado do Ceará, atualmente, o programa é executado através de parceria entre o governo do estado, o governo federal, e a Terre des Hommes Brasil é responsável pela execução de todas as ações do programa.

Durante o início desta pesquisa, a instituição executora era a Frente de Assistência à Criança Carente (FACC). Segundo o Art. 2º de seu Estatuto,

A FACC é uma personalidade jurídica de direito privado, de natureza filantrópica, sem fins econômicos ou lucrativos, de caráter socioassistencial e cultural e de defesa e garantia de direitos humanos e sociais de indivíduos e grupos em situação de exclusão, com duração indeterminada (SÉTIMA (7º) REFORMA ESTATUTÁRIA DA FRENTE DE ASSISTÊNCIA A CRIANÇA CARENTE, 2018, p. 1).

A FACC foi fundada em 1986 e executou o PPCAAM/CE desde 2015, sendo a primeira instituição executora do programa no estado. Tem como objetivos desenvolver ações fomentadoras do desenvolvimento integral da infância e juventude; contribuir para a execução de políticas e programas intersetoriais; promover, dentro da política da assistência social, serviços da proteção social básica, pertinentes ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e promover e apoiar estudo, pesquisas, produção e disseminação de boas práticas na área de garantia de direitos humanos e sociais (SÉTIMA (7º) REFORMA ESTATUTÁRIA DA FRENTE DE ASSISTÊNCIA À CRIANÇA CARENTE, 2018).

De acordo com o Relatório de Consultoria realizado no PPCAAM/CE, em 2018, a FACC desenvolvia os seguintes projetos além do PPCAAM: “Aprender a Ler

é um Prazer”, “Movimento de Juventudes”, Arte da Gente - pelo Reconhecimento do Mundo, “Jovens Lideranças e a Nova Favela”, “Nova Safra - Instituto de Vida” e “Fala Sério”. É importante destacar que o relatório apontou para a seguinte questão:

No que concerne à temática da letalidade de crianças e adolescentes, a organização assinalou não possuir publicações sobre a temática, mas que participa de audiências públicas, pautas no CEDCA, CEAS, CIB, TJ, Prefeituras Municipais, SGD local e Conselhos Tutelares (JAKOB, 2018, p.27).

Durante a realização desta pesquisa avaliativa, reuni-me com a FACC inicialmente. A instituição me encaminhou para o conselho gestor do PPCAAM/CE e de lá dei seguimento às entrevistas com alguns/as dos/as profissionais do programa.

A atual instituição executora do PPCAAM/CE é o Instituto Terre Des Hommes Brasil (TDH), que assumiu sua execução em 2020. Caracteriza-se também como uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e com foco na temática infanto-juvenil. De acordo com o relatório de monitoramento realizado em 2021, a TDH desenvolve as seguintes temáticas de seus projetos, além do PPCAAM: Prevenção da violência urbana, Emergencial, Justiça Juvenil, Justiça Juvenil Restaurativa, Medidas Socioeducativas, Prevenção da violência e cultura de paz, Socioeducativo, Desenvolvimento de competências e cuidados com a equipe. Além de já ter desenvolvido no Estado do Ceará os Programas de Proteção: PROVITA e PPDDH (LEMES; FERNANDES; PEREIRA, 2021).

Importante destacar que a TDH assume a execução do PPCAAM/CE em meio à pandemia de Covid-19 e que durante os meses de maio a novembro de 2020, houve um lapso convencional⁴⁹. O relatório de monitoramento de 2021 apontou que a instituição atuou de forma positiva diante desse contexto, tomou medidas⁵⁰

⁴⁹ O lapso convencional acontece quando um convênio termina e o outro demora a ser celebrado. Isso acarreta em descontinuidade do serviço, tendo em vista que as ações do programa passam a ser desenvolvidas pelo Núcleo Técnico Federal (NTF) na ausência da equipe do PPCAAM local. Assim, entre os meses de maio a novembro de 2020, o PPCAAM/CE ficou sem sua equipe local e sem os recursos necessários para o funcionamento do programa.

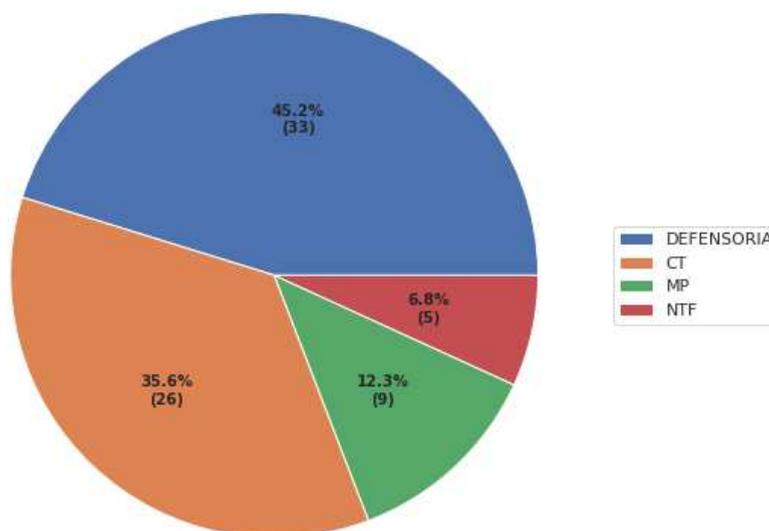
⁵⁰“Nesse aspecto, merece destaque uma prática adotada pela Instituição Executora que foi a criação de um “Plano de Retomada” das atividades presenciais, tal instrumento foi elaborado pelo Instituto Terre des hommes. O plano foi construído considerando as recomendações previstas, principalmente, nos Decretos Estaduais, no que se refere à adoção de medidas em resposta ao avanço da pandemia com vistas à preservação dos direitos e garantias dos trabalhadores, bem como atendendo aos protocolos de segurança. A Instituição Executora seguiu atualizando esse instrumento à medida que novos Decretos eram lançados, promovendo debates internos com os coordenadores sobre as melhores ações que deveriam constar no Plano de Retomada. Os membros da equipe foram convidados a participar do Plano tendo em vista que tal instrumento serviu para balizar a retomada das atividades presenciais na Tdh Brasil” (LEMES; FERNANDES; PEREIRA, 202, p.34).

que garantiram a segurança e o apoio de toda a equipe técnica e dos/as protegidos/as.

Outrossim, o PPCAAM/CE articula-se com segmentos organizados da sociedade civil, com a segurança pública, a saúde, assistência social, educação, dentre outras, com o intuito de desenvolver ações que visem prevenir as ameaças de morte de jovens. Ressalto que a criação do programa se deu a partir da articulação e mobilização de entidades da sociedade civil, movimentos sociais, equipamentos que atenderam e atendem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, Secretaria de Justiça e Governo Federal.

Durante a pesquisa bibliográfica e documental, o PPCAAM/CE disponibilizou uma planilha na qual tive acesso a algumas informações a respeito dos casos incluídos no programa. Assim, apresento neste tópico alguns desses dados compilados, de março de 2020 a dezembro de 2022, totalizando 73 casos, articulados a análise de conteúdo e das ações desenvolvidas pelo PPCAAM/CE.

O ingresso ao programa se dá a partir da identificação da situação de ameaça, na qual as portas de entrada acionam o PPCAAM. As portas de entrada são: Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.



Elaboração própria.

A maioria dos casos são encaminhados pelo Núcleo de Atendimento aos Jovens e Adolescentes em Conflito com a Lei (NUAJA)⁵¹. A Defensoria Pública atua em três frentes, âmbito protetivo, socioeducativo e de educação em direitos, através do atendimento especializado. As ações na Defensoria são desenvolvidas, em Fortaleza, a partir desses dois núcleos: o NADIJ⁵² e o NUAJA. São 33 encaminhamentos a partir da Defensoria Pública do Estado e Municípios.

⁵¹“A Defensoria Pública do Estado do Ceará possui núcleo especializado para que crianças e adolescentes em conflito com a Lei sejam atendidos de forma humanizada: Trata-se do Núcleo de Atendimento aos Jovens e Adolescentes em Conflito com a Lei (Nuaja), inaugurado em abril de 2014. A defensora pública Érica Albuquerque, supervisora do Núcleo, afirma que o Nuaja aproxima a Defensoria Pública de uma parcela da sociedade vulnerável que necessita de prioridade em seu atendimento e acompanhamento, não só jurídico. Ela destaca ainda que a atuação dos defensores vai além do atendimento jurídico. “Com o núcleo, a Defensoria realiza um trabalho que possibilita a ida dos defensores às unidades de internação para verificar a situação dos adolescentes bem como a análise dos processos de cada um e atendimento individual, levando a informação aos mesmos, além de ouvir e registrar seus pleitos, com isso, existe maior proximidade do órgão com os jovens e seus familiares”, explica. Disponível em <<https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/nucleo-da-defensoria-realiza-atendimento-juridico-especializado-a-adolescentes-em-conflito-com-a-lei/>> Acesso em 26 dez. 2022.

⁵²“O Núcleo de Atendimento da Defensoria Pública à Infância e Juventude – NADIJ existe desde 2011. São dois anos de trabalho dedicado a um público bem especial: crianças e adolescentes. A partir de sua criação, se tornou um órgão permanente da Defensoria Pública do Estado do Ceará e tem a missão primordial de realizar, em Fortaleza, o atendimento inicial e suporte de demandas que envolvam, diretamente ou indiretamente, os direitos específicos ou gerais de criança e adolescente em situação de vulnerabilidade. Os defensores do núcleo trabalham diretamente com as questões previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA”. Disponível em <<https://www.adpec.org.br/voce-conhece-o-nadij/>> Acesso em 26 dez. 2022.

São 26 encaminhamentos dos Conselhos Tutelares de diversas regiões. Isso mostra que a apreensão de situação de ameaça de morte inicia-se pelos atores sociais que estão mais próximos de crianças, adolescentes e jovens, em seus territórios. Ou, no caso do NUAJA, quando são apreendidos pela polícia e são encaminhados para o cumprimento de alguma medida socioeducativa.

Após o encaminhamento das portas de entrada⁵³, a equipe do PPCAAM/CE realiza atendimento de avaliação do caso, e se inicia o processo de acompanhamento, monitoramento e proteção dos jovens. São estabelecidos alguns critérios de avaliação, tais como risco, gravidade e extensão da ameaça, pois pode aumentar conforme a figura do/a ameaçador/a, voluntariedade, esgotamento de outras possibilidades e o compromisso com as regras da proteção.

As principais ações⁵⁴ do PPCAAM/CE são:

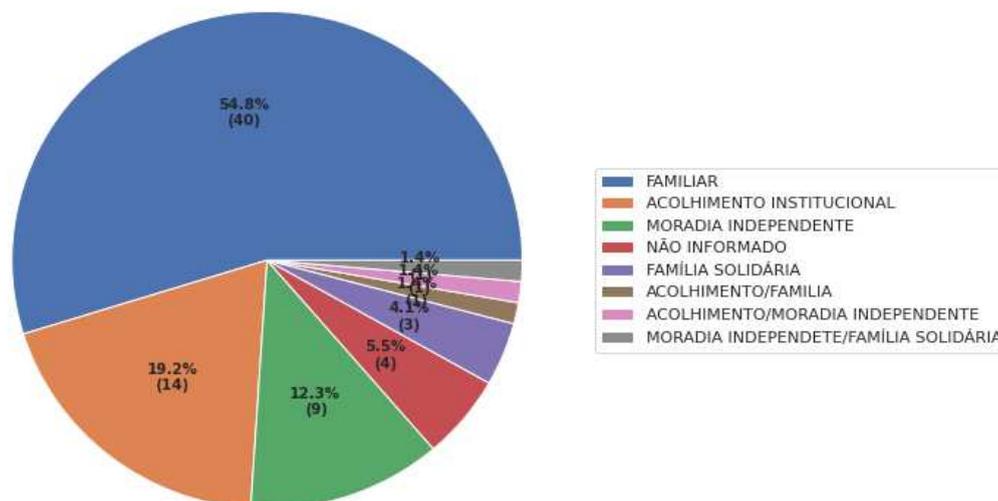
1. Transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção;
2. Inserção dos protegidos em programas sociais, visando a proteção integral;
3. Apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira;
4. Apoio ao protegido, quando necessário, para o cumprimento de suas obrigações civis e administrativas.

As modalidades de proteção no PPCAAM/CE são:

⁵³ A Porta de Entrada irá identificar a situação que coloca o público infante-juvenil sob ameaça de morte, preencher uma ficha de pré-avaliação (em anexo neste trabalho) e encaminhar, via e-mail, para o PPCAAM.

⁵⁴ Essas ações estão descritas no site oficial da Terre des hommes. Disponível em <<https://www.tdhbrasil.org/ppcam/>> Acesso em 5 abr. 2023.

Gráfico 2 - Modalidade de proteção: Março/2020 a Dezembro/2022



Elaboração própria

As modalidades de proteção variam de acordo com a avaliação do caso. No gráfico, é possível perceber que o PPCAAM/CE consegue garantir, majoritariamente, que crianças e jovens ameaçados/as de morte permaneçam com seu convívio familiar. Há o deslocamento para um local seguro, no qual o acompanhamento se dá na perspectiva da reinserção social, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). A criança e o adolescente são compreendidos como pessoas em situação de desenvolvimento e, por isso, têm prioridade absoluta no acesso às políticas públicas.

As identificações que estão no gráfico como acolhimento/família, acolhimento/moradia independente e moradia independente/família solidária mostram que os jovens passaram por duas modalidades de proteção.

O PPCAAM conta com a parceria de unidades de acolhimento institucional e serviços de reinserção social. Contudo, as discussões e limites da proteção em acolhimento institucional ainda são inúmeros, tendo em vista que a rede de proteção social impõe dificuldades para ceder a vaga em acolhimento institucional para os/as protegidos/as do PPCAAM. O Relatório de Monitoramento do PPCAAM/CE de 2021 reiterou que

a ameaça de morte é um, dentre tantos motivos, que podem ensejar na necessidade da medida protetiva de acolhimento, sendo um dos princípios dos serviços de acolhimento a “garantia do acesso e o respeito à

diversidade e não discriminação”, conforme o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes” (LEMES; FERNANDES; PEREIRA, 2021, p. 49).

O PPCAAM no Estado do Ceará, desde a sua criação, manteve números significativos de atendimentos, de reinserção social das pessoas e de não fuga. Mais de 300 pessoas foram admitidas. Nenhum óbito. Contudo, muitos jovens foram assassinados e não tiveram a possibilidade de entrar no programa. Às vezes não há voluntariedade. Às vezes não há tempo. O interlocutor relata sobre o cumprimento do objetivo principal do programa, que é proteger a vida:

Ele se cumpre ao seu objetivo, assim; ele se faz no seu objetivo que é não deixar as pessoas morrerem. A gente nunca teve nenhuma situação dentro do programa ou entrando ou saindo, de mortes. Então, ele funciona; metodologicamente, ele funciona. A gente prova isso numericamente. Obviamente que a gente não consegue dar conta de todo o universo de pessoas ameaçadas e pessoas que nem têm, às vezes, a condição de ficar ameaçada; ela é logo assassinada (João).

As concepções que nortearam a elaboração e implementação do programa foram apresentadas na Seção seguinte. São elas: adolescentes e jovens ameaçados, violência letal e proteção integral. Cabe iniciar algumas reflexões a respeito da proteção realizada dentro do PPCAAM, a qual concluo que é destinada à sobrevivência do público infanto-juvenil, tendo em vista os limites do PPCAAM. O programa não dá conta da complexidade que é o contexto de mortes sistemáticas de crianças, adolescentes e jovens negros e em condição de pobreza. O programa não resolve o problema dos homicídios de adolescentes e jovens, mas é uma ferramenta importante para aqueles e aquelas que conseguem acessá-lo ou nele ser inserido.

Dito isto, concluo esse tópico apresentando a avaliação que é feita no PPCAAM/CE e que culminaram em Relatórios de Consultoria e/ou Relatórios de Monitoramento. A respeito da avaliação, o interlocutor Pedro diz:

Em geral, a cada dois anos, a gente passa por uma avaliação da coordenação nacional. E a gente passa por uma avaliação de gestão financeira. Mensalmente nós temos pequenas, pequenas avaliações, que são as entregas de relatório para a secretaria estadual com dados. Acho que é isso.

As pequenas avaliações que Pedro enuncia são os dados e prestações de contas que são enviados à Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), órgão estadual ao qual o programa encontrava-se vinculado até 2022. Elas são realizadas em conjunto com o Núcleo de

Assessoria aos Programas de Proteção (NAPP), então vinculado à Coordenadoria de Cidadania. Sobre o NAPP, Maria diz:

O NAPP vem muito nesse foco do monitoramento, de acompanhar a execução e dessa articulação mesmo da política, da construção do sistema estadual de proteção, de formalizar parcerias intersetoriais.

O NAPP é o setor responsável pela gerência dos quatro programas de programas de proteção do Estado do Ceará, que são executados por organizações da sociedade civil selecionadas por edital de chamamento público.

As avaliações da coordenação nacional não estão disponíveis publicamente. Essas avaliações são disponibilizadas às equipes de cada PPCAAM e possuem dados sigilosos. Daí a importância de resguardar as informações que possam colocar em perigo a segurança tanto das equipes, como dos/as protegidos/as.

O relatório do monitoramento de 2018 foi dividido em alguns blocos: a dimensão histórico-institucional, a dimensão metodológica e as recomendações ao final. A consultoria teve como objetivo:

o objetivo do monitoramento estatístico e metodológico dos convênios em execução pela CGDDCA⁵⁵ é, portanto, aferir *in loco* as ações efetivadas pelos programas locais e pelo Núcleo Técnico Federal, visando (a) conhecer a conformidade da aplicação dos recursos com o disposto no plano de trabalho, conveniado; (b) proceder a um diagnóstico acerca da condução dos casos de proteção e sua interação com o Sistema de Garantia de Direitos; e (c) sugerir alternativas para superação conjunta das dificuldades e de novas possibilidades de ação local (JAKOB, 2018, p.5).

A partir da proteção executada pelo PPCAAM, alguns indicadores qualitativos e quantitativos foram criados. São eles: Análise da execução do convênio, Supervisão técnica, Dados gerais de proteção, Dados de acompanhamento, Ações visando garantia de direitos, Dados relativos à preocupação com segurança, Óbitos e Pós-desligamento.

O monitoramento realizado em 2021 partiu do mesmo objetivo e divisão do produto final em sua estruturação. Contudo, apresentou apenas três indicadores: Análise da execução do convênio, Dados gerais de proteção e Dados relativos à segurança. A justificativa foi de que era apenas um diagnóstico inicial. Essas avaliações são destinadas a monitorar a execução do convênio vigente naquele momento.

⁵⁵ Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A partir da compreensão de que o monitoramento é um processo contínuo ao longo das diversas fases do planejamento, implementação e execução da política, em 2020, a equipe de monitoramento propôs a realização do presente diagnóstico inicial, especialmente nos estados cuja implementação do PPCAAM é recente ou que estão em fase de renovação do convênio, com o objetivo de identificar precocemente se a política está sendo executada conforme seu desenho, bem como eventuais necessidades de readequação ao longo do processo para que se atinjam os objetivos esperados (LEMES; FERNANDES; PEREIRA, 2021, p. 4).

Assim, este diagnóstico inicial apresentou ainda as análises das recomendações feitas no relatório de 2018. Apontou os avanços e os limites que a execução do PPCAAM/CE enfrenta, bem como o contexto intenso de violências que continuam a se perpetuar entre as adolescências e juventudes cearenses.

O plano de trabalho do PPCAAM/CE é disponível publicamente, bem como a descrição de suas ações e as formas de acesso. É importante que seja elaborado um documento que possa dar visibilidade pública às avaliações realizadas no programa, a fim de possibilitar que, principalmente os atores do Sistema de Garantia de Direitos, tenham acesso a essas informações. E para que possa ser analisada se a forma de avaliar instituída dá conta da complexidade de avaliar o programa.

É possível perceber que nestas duas publicações houve o cuidado em preservar e trazer à tona as características locais que torna necessária a execução do PPCAAM/CE. Contudo, não é possível fazer uma análise comparativa com as outras regiões que executam o programa, tendo em vista a não publicização do produto final dessas consultorias.

A partir disso, a seguir, apresento a Seção 4, a fim de compreender as concepções que nortearam a elaboração e implementação do programa, a saber: adolescentes e jovens ameaçados, violência letal e proteção integral. Além de apreender a agenda de prevenção e proteção desenvolvidas ou em desenvolvimento do PPCAAM no Estado do Ceará.

4 DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PREVENÇÃO E PROTEÇÃO

Nesta seção apresento os principais desafios e possibilidades da prevenção e proteção dos adolescentes ameaçados de morte, expostos pelos/as interlocutores/as desta pesquisa, pelos documentos oficiais do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/CE) e pela análise de material bibliográfico que contribuiu para compreender esta realidade de modo avaliativo e crítico.

Para tanto, visou compreender as concepções que nortearam a elaboração e implementação do programa, a saber: adolescentes e jovens ameaçados, violência letal e proteção integral. Além de apreender a agenda de prevenção e proteção desenvolvidas ou em desenvolvimento do PPCAAM no Estado do Ceará.

A avaliação de um programa de proteção a pessoas ameaçadas impõe diversos desafios, dentre eles o cuidado ao expor as subjetividades que podem acarretar a identificação de pessoas e a metodologia que é pensada para garantir o máximo de segurança possível para os que necessitam dessa proteção.

Destarte, apresento de forma responsável e cuidadosa, os dados qualitativos obtidos durante a realização das entrevistas com os/as profissionais que trabalham e constroem politicamente essa rede de proteção do público infanto-juvenil no Estado do Ceará.

4.1 Quem são os adolescentes e jovens ameaçados de morte?

Compreender quem são os adolescentes e jovens ameaçados de morte não é tarefa fácil, tendo em vista que a maioria dos dados estatísticos não traz elementos para se pensar a completude que são essas vidas. Assim, busco perceber quem são para além do recorte etário ou de classe social.

Coaduno aqui com a tese do juvenicídio proposta por Valenzuela (2015), que articula a crescente morte de jovens com a necropolítica. Costa (2021, p. 2377) diz que “a morte de jovens é sistemática em razão do valor, ou falta de valor, do corpo dos jovens”. Nossa sociedade lida com a indignação e o luto pela vida de formas distintas. Existem corpos que não são passíveis de mobilização, que não ganham destaque nos grandes meios de comunicação, que não geram comoção, a

não ser em suas famílias e naqueles/as que historicamente já caminham junto a essas famílias numa perspectiva de garantia de direitos.

De acordo com Costa (2021), existe um aparato jurídico na discussão sobre genocídio, como podemos ver a seguir:

Do ponto de vista jurídico, genocídio é um crime tipificado na Lei 2.889/56 e também previsto na Convenção para prevenção do Crime de Genocídio, da ONU de 1948, ratificada pelo Brasil em 1951 e significa nesses documentos normativos, “a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso”, com outras derivações e especificidade elencadas na Lei (COSTA, 2021, p. 2362).

A autora apresenta a tese do juvenicídio de Valenzuela a partir da análise criminológica ou sociológica. Busca compreender a relação do juvenicídio com a necropolítica dentro da realidade brasileira. Assim, aponta para a necessidade de compreender o contexto no qual essas mortes de jovens ocorrem, o contexto social, econômico e cultural da sociedade contemporânea.

A precarização do trabalho, das relações sociais, da violação de direitos humanos, empobrecimento, racismo, culpabilização do indivíduo, assassinato de jovens, dentre outras mazelas, são faces do modelo econômico neoliberal, que não iniciaram com ele, mas que são potencializadas e reeditadas pelo neoliberalismo.

Necropolítica, termo cunhado por Mbembe (2018), aponta para a discussão sobre quem pode morrer e quem pode viver, o qual reflete sobre as violências, desigualdades, ameaças, explorações, colonialidade, território e como esses conceitos materializam-se na sociedade contemporânea e refletem no cotidiano. Apesar do autor não ter se referido ao Brasil nos seus estudos, é notório como seus achados influenciam e contribuem para a leitura e análise histórica do processo de formação social, cultural, econômica e racial brasileira. Mbembe contribui ainda para a construção de epistemologias do sul, ampliando o debate científico da perspectiva decolonial⁵⁶.

⁵⁶“O conceito de decolonialidade surge como uma proposta para enfrentar a colonialidade e o pensamento moderno, principalmente através dos estudos do grupo MCD (Modernidade, Colonialidade e Decolonialidade) compostos por estudiosos como Aníbal Quijano (2005), Catherine Walsh, Edgard Lander (2005), Enrique Dussel (2000), Nelson Maldonado-Torres (2017) e Walter Dignolo. A decolonialidade é considerada como caminho para resistir e desconstruir padrões, conceitos e perspectivas impostos aos povos subalternizados durante todos esses anos, sendo também uma crítica direta à modernidade e ao capitalismo. O pensamento decolonial se coloca como uma alternativa para dar voz e visibilidade aos povos subalternizados e oprimidos que durante muito tempo foram silenciados. É considerado um projeto de libertação social, político, cultural e econômico que visa dar respeito e autonomia não só aos indivíduos, mas também aos grupos e movimentos sociais, como o feminismo, o movimento negro, o movimento ecológico, o movimento LGBTQia+, etc”. Disponível em

O processo de formação territorial brasileiro foi bastante desigual, de tal forma que a segregação territorial e racial são facetas importantes para a manutenção de suas raízes patriarcais, racistas e desiguais. O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão, não proporcionando condições materiais e simbólicas de manutenção da vida e da cultura negra, desresponsabilizando o Estado na garantia de direitos dos afrodescendentes. Houve a inteira responsabilização destes indivíduos por suas condições de vida, prevalecendo a lógica do individualismo (PAULA, 2017).

As desigualdades raciais reafirmadas pelo racismo fortalecem no ideário social a ideia de ser a população negra uma “raça” selvagem e inútil como força econômica. Esses conteúdos ideológicos fomentam entre a população negra mentalidades negativas, ressoando no pensamento social brasileiro de que negros e negras são inaptos para o trabalho, despolitizando as desigualdades vivenciadas cotidianamente por segmento que de vítima passa a vilã e culpada pelos problemas que vivem (MADEIRA, 2014, p.245).

De acordo com os estudos e pesquisas, a população negra é a que corre mais risco de ser morta, que recebe menos em termos salariais, que estão em empregos subalternizados, que são lidas pela mídia como perigosas, dentre outros. Quais são os rostos que vêm ao pensamento quando pensamos que alguém foi vítima de um assalto, quando pensamos no tráfico, quando pensamos em aprisionamento, delinquência, pobreza?

Para pensar o racismo nesse contexto, trago algumas reflexões que Butler (2011) fez acerca dos rostos a partir da discussão travada por Levinas. A partir da leitura, deparei-me com alguns questionamentos, tais como: quais são os rostos que nos identificamos? Quem são os rostos que trazem paz? Que remetem à confiança? Que foram construídos socialmente como bons, de boa índole, incapazes de fazer o mal? Que remetem a uma “família estruturada”⁵⁷? A inteligência? A status? A beleza? E quais são os rostos que remetem ao medo, à precariedade, a violência? Que são tidos e lidos como criminosos? Que são assemelhados ao encarceramento, à marginalidade, à pobreza?

Esses rostos são construídos socialmente e este imaginário é potencializado e publicizado cotidianamente sejam pelas mídias sociais, pelas

<<https://www.politize.com.br/colonialidade-e-decolonialidade/#:~:text=A%20decolonialidade%20%C3%A9%20considerado%20como,%C3%A0%20modernidade%20e%20ao%20capitalismo.>> Acesso em 25 ago. 2022.

⁵⁷Me refiro ao termo família estruturada numa perspectiva tradicional de pai, mãe, filhos, vivendo em harmonia. As famílias que estão presentes nos comerciais de margarina (como é dito popularmente).

notícias, pela produção cinematográfica, na escolha por uma vaga de emprego, nas escolhas por parceiros/as amorosos/as, no choro pelo assassinato de alguém ou no não choro etc.

O rosto que está lá, no entanto, aquele cujo significado é retratado como a forma do mal, é precisamente aquele que não é humano, não no sentido levinasiano. O “eu” que vê o rosto não se identifica com ele: o rosto representa algo com o que nenhuma identificação é possível, uma realização da desumanização e uma condição para a violência (BUTLER, 2011, p. 27).

A não identificação dos rostos expostos de jovens, negros, moradores das periferias trazem à tona a dificuldade de proteger os sujeitos que são ameaçados de morte e que, por algum motivo, não estão inseridos no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Esta dificuldade advém da não identificação destes rostos como humanos ou providos de humanidade. Butler (2011, p.28) diz que o “esvaziamento do humano” propagado pela mídia “estabelecem aquilo que será e não será humano, o que será uma vida habitável, o que será uma morte passível de ser lamentada”. Assim, como é possível proteger e garantir a vida desses jovens quando há uma estrutura hegemônica que reproduz políticas de morte e que aguçam a precarização da vida, a partir da distribuição desigual da oportunidade de viver e morrer (Mbembe, 2018)?

As condições para se viver são distribuídas de forma desigual na sociedade brasileira. Vide os noticiários: No Brasil, a pobreza é negra. E a renda mínima fica abaixo das despesas⁵⁸; Ipea: renda dos negros ainda é cerca de duas vezes menor que a dos brancos⁵⁹; Brancos têm renda 74% superior à de pretos e pardos, diz IBGE⁶⁰; Racismo e desigualdade traduzidos em números: Rendimento da população negra é metade da branca⁶¹. Aqui há um recorte de renda, mas que é nitidamente racial também. E essa é uma das faces do racismo estrutural que se apresenta na vida da população brasileira.

⁵⁸Disponível em < <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/pof-pobre-negros-brasil/>> Acesso em 10 dez. 2022.

⁵⁹Disponível em < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/04/16/internas_economia,749798/renda-dos-negros-ainda-e-cerca-de-duas-vezes-menor-que-a-dos-brancos.shtml> Acesso em 10 dez. 2022.

⁶⁰Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/brancos-tem-renda-74-superior-a-de-pretos-e-pardos-diz-ibge.shtml>> Acesso em 10 dez. 2022.

⁶¹Disponível em < <https://www.adunesp.org.br/noticias/racismo-e-desigualdade-traduzidos-em-numeros-rendimento-da-populacao-negra-e-metade-da-branca>> Acesso em 10 dez. 2022.

Butler (2015) diz que a precarização da vida é perpassada por diversos fatores para além do impulso de viver, tais como as condições sociais e políticas que são possibilitadas para que esta seja uma vida vivível. A interlocutora Maria vai dizer que:

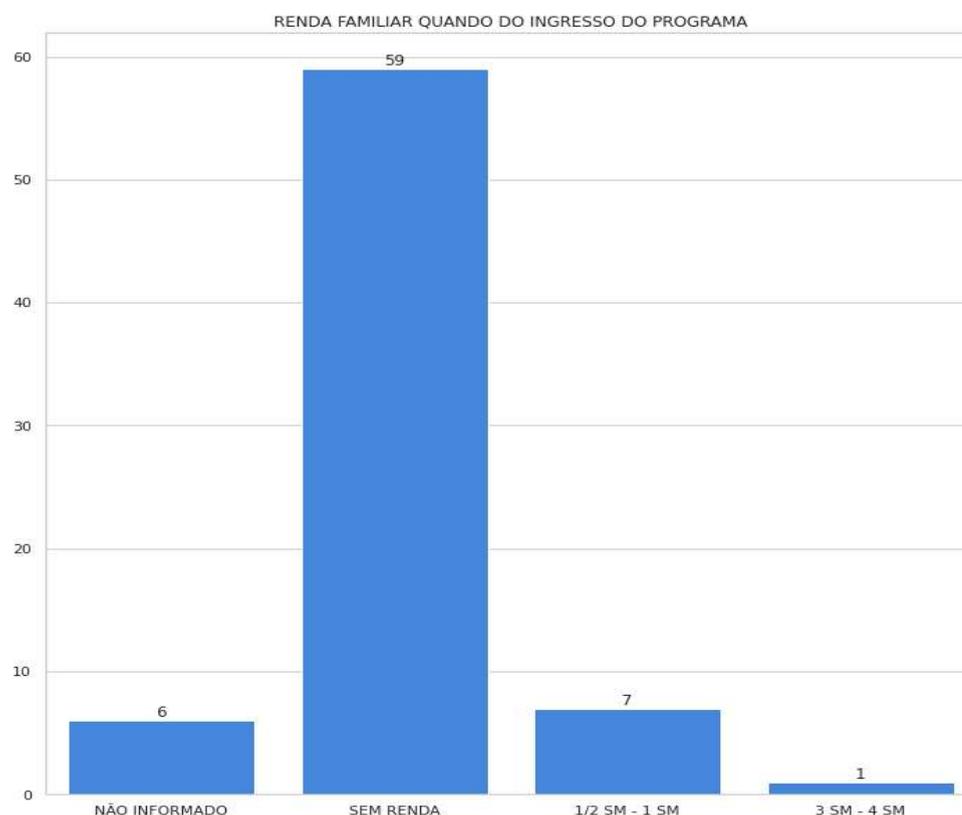
Tu vai ver também nos programas que a gente tem um claro recorte de renda. Situações em que as pessoas têm um pouco mais de poder aquisitivo, elas acabam realizando um processo de autoproteção, elas mesmas se mudam... Lançam mão de estratégias que elas dão conta de sustentar (Maria).

Mais à frente, ela complementa:

A maior parte deles são beneficiários do Bolsa Família, tem uma parte que chega ao programa realmente sem renda e aí dentro do plano de trabalho tem a previsão de que você possa custear tudo isso a princípio. Desde o aluguel, alimentação, despesa com saúde, educação, é... Lazer (Maria).

De acordo com os dados coletados na pesquisa, dos 73 casos analisados, 59 famílias adentraram ao programa sem fonte de renda familiar, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Renda familiar quando do ingresso do programa: Março/2020 a Dezembro/2022



Elaboração própria.

Dessa maneira, é possível perceber que há um recorte de renda no perfil dos/as protegidos/as pelo PPCAAM. Este recorte de renda associado ao perfil racial, já posto anteriormente, mostra uma realidade que vem se construindo e perpetuando-se ao longo dos anos, colocando em questão quais são as vidas que são passíveis de luto, por quais corpos nossa sociedade chora e se comove. Que vida merece viver em detrimento de outra que merece morrer? Butler (2015), mais uma vez, nos ajuda a compreender as nuances que envolvem a vida precária de determinada parcela da população:

“essa será uma vida que terá sido vivida” é a pressuposição de uma vida cuja perda é passível de luto, o que significa que esta será uma vida que poderá ser considerada vida, e será preservada em virtude dessa consideração. Sem a condição de ser enlutada, não há vida, ou, melhor dizendo, há algo que está vivo, mas que é diferente de uma vida, que não é preservada. Em seu lugar, “há uma vida que nunca terá sido vivida”, que não é preservada por nenhuma consideração, por nenhum testemunho, e que não será enlutada quando perdida. A apreensão da condição de ser enlutada precede e torna possível a apreensão da vida precária. A condição de ser enlutado precede e torna possível a apreensão do ser vivo como algo que vive, exposto a não vida desde o início (BUTLER, 2015, p.3).

Não há como distinguir o perfil dos jovens que são ameaçados de morte e daqueles que são assassinados, a não ser destacando o fator sobrevivência daqueles que estão na condição de ameaçados. É possível retirar o “ameaçado de morte da testa”? Por um lado, tem-se uma rede de proteção garantindo e trabalhando para a superação desta situação de ameaça; do outro, há um contexto que coloca e reafirma cotidianamente quem deve morrer.

Durante a realização desta pesquisa, não foi possível ter contato com os/as protegidos/as inseridos/as no PPCAAM. Destaco aqui a importância de se escutar e dar visibilidade para essas juventudes, a fim de avaliar esse programa futuramente apreendendo os olhares e valores daqueles que são usuários/as dessa política pública.

4.2 Violência letal e suas implicações para o público infanto-juvenil

O tema da violência letal é recorrente nos documentos que orientam a metodologia e os procedimentos realizados no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Foram formulados dois Livros que

contextualizam as temáticas que envolvem a proteção de crianças e adolescentes ameaçadas de morte, bem como orientam a execução de suas ações. O primeiro foi lançado em 2010 (Presidência da República - Secretaria de Direitos Humanos) e o segundo em 2017 (Ministério dos Direitos Humanos -Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente).

O primeiro vai trabalhar com o contexto de violência letal e as políticas públicas, com os desafios para construção de uma agenda de enfrentamento a essa problemática, com as perspectivas de democracia, vida e Estado de direitos, com o resgate da construção dos programas de proteção, com trajetórias de vida vulneráveis e os caminhos da proteção e, por fim, apresenta o guia de procedimentos e os instrumentos pedagógicos.

Vale salientar que este Livro foi publicado em 2010, e a criação do PPCAAM se deu em 2003. Após 7 anos, é construído este documento para orientar e dar visibilidade às ações desenvolvidas pelo programa. Outros documentos foram criados, a fim de facilitar o entendimento e a propagação das informações para os outros atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, como as Portas de Entrada.

O segundo (Um novo olhar), publicado em 2017, traz uma discussão mais amadurecida sobre as seguintes temáticas: Promoção de direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária no PPCAAM, Implicações da inclusão no PPCAAM para a saúde mental de crianças, adolescentes e seus familiares, Comunicação, direitos humanos e proteção de crianças e adolescentes, a transversalidade da segurança na proteção à vida, Monitoramento do PPCAAM, Reflexões e desafios sobre a violência letal de crianças e adolescentes e, por fim, o guia de procedimentos e os instrumentais pedagógicos.

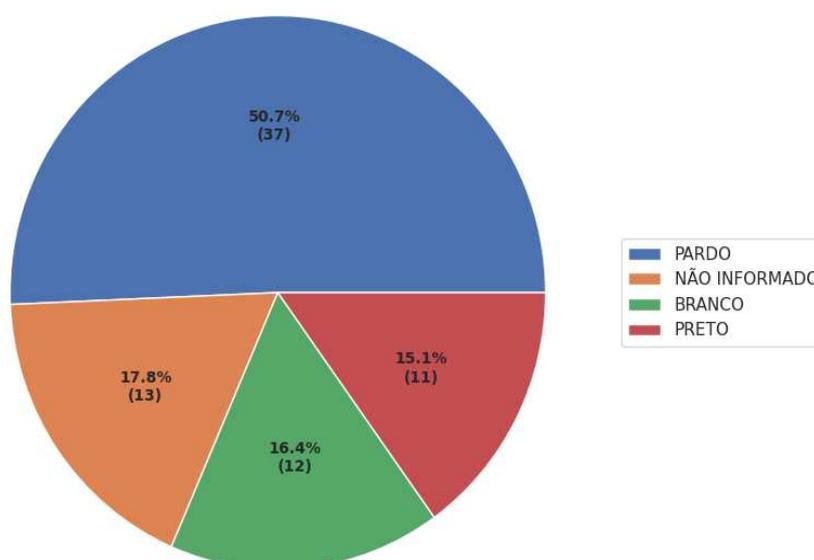
A construção deste tópico será a etapa avaliativa na qual busquei apresentar as principais questões que pulsam nestes documentos oficiais, bem como as que foram narradas pelos/as interlocutores da pesquisa. Para tanto, alguns temas levantados foram o contexto de violência letal, as relações sociais e raciais e o Estado como produtor e reproduzidor da vida e da morte.

Como dito, a violência letal perpassa essas duas publicações. Na primeira, a autora Willadino (2010), diz que “os jovens destacam de forma muito contundente que idade, gênero, raça e território são dimensões estruturantes da violência letal no Brasil” (2010, p. 24), e que as políticas públicas não estão sendo

suficientes para o seu enfrentamento. A autora ainda defende que o uso da violência adentra na história brasileira reproduzindo e mantendo relações desiguais de poder. E afirma que “quem morre assassinado no Brasil são prioritariamente os jovens negros, do sexo masculino, moradores de favelas e periferias” (WILLADINO, 2010, p.18). Tais informações nos mostram que as discussões acerca de idade, gênero, raça e território devem estar e serem trabalhadas cotidianamente nas ações do PPCAAM e de todo o Sistema de Garantia de Direitos, que visa proteger e assegurar a proteção integral⁶² do público infante-juvenil.

O PPCAAM não só abarca crianças, adolescentes e jovens negros e moradores de periferia. Mas aqueles/as que estão sob ameaça de morte e estão no perfil do programa. Quando os documentos mostram que os protegidos do programa são jovens negros, moradores de periferia, é porque é esse perfil que, majoritariamente, está incluso no programa, que busca a inclusão no programa e que, principalmente, são as maiores vítimas da violência letal.

Gráfico 4 - Raça: Março/2020 a Dezembro/2022



Elaboração própria.

⁶² A proteção trabalhada no PPCAAM é a perspectiva da proteção integral como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). A proteção integral assegura a condição de pessoa em desenvolvimento e a prioridade absoluta ao público infante-juvenil. Sobre este modelo de proteção, irei discorrer no tópico seguinte.

A inclusão no programa independe da origem social e econômica da pessoa ameaçada. Contudo, pessoas ameaçadas de classe econômica elevada possuem mais recursos que possam garantir a proteção sem adentrar ao PPCAAM.

É a partir do perfil que expõe a vulnerabilidade social que se fez necessária, estabelecer a diferença entre risco de morte e ausência de políticas públicas e sociais para crianças e adolescentes, como justificativa para a criação do PPCAAM, para que o enfoque do programa fosse a proteção de crianças e adolescentes contra a letalidade. O não acesso às políticas públicas sociais fazem parte da trajetória de vida dos/as protegidos/as no PPCAAM, contudo este não é critério estabelecido para inclusão.

Logo, se percebeu que a ameaça era apenas uma das pontas da história de vida desse sujeito, e que a ação de proteção necessariamente deveria levar em conta essa trajetória de violações e restrições de direitos se não se quisesse repeti-los em um futuro próximo (PPCAAM, 2010, p.53).

Assim, o PPCAAM toma como base a compreensão de que se faz necessário interromper a trajetória que levou à situação de risco de morte, pois, caso não seja interrompida, o/a protegido/a, irá se colocar em risco novamente.

Alguns dados que constam no primeiro livro, de janeiro a agosto de 2010, do PPCAAM/SDH/PR apontam que os/as protegidos/as vivenciam situações de violência familiar, envolvimento com crime organizado, rede de exploração sexual, ligação com gangues e trajetórias de rua de diversas formas (PPCAAM, 2010).

O texto ainda apresenta algumas características de quem está ameaçado/a 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 (PPCAAM, 2010, p. 53).

É notório como a banalização da vida e a falta de respostas que deem conta de minimizar o agravamento da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens são um retrato do descaso com esta temática por parte da sociedade brasileira. Berenice Bento (2018), a partir do seu conceito de necrobiopoder, ajuda-nos a compreender como são construídas as técnicas de “fazer morrer” os jovens e adolescentes negros e pobres quando não há a garantia de saúde, educação, profissionalização, alimentação, dentre outros. A autora diz:

O necrobiopoder unifica um campo de estudos que tem apontado atos contínuos do Estado contra populações que devem desaparecer e, ao mesmo tempo, políticas de cuidado da vida. Dessa forma, proponho nomear de necrobiopoder um conjunto de técnicas de promoção da vida e da morte a partir de atributos que **qualificam e distribuem os corpos em uma hierarquia que retira deles a possibilidade de reconhecimento como humano e que, portanto, devem ser eliminados e outros que devem viver** (BENTO, 2018, p. 7; grifo nosso).

Bento (2018) tece reflexões acerca de momentos históricos que refletem como o necrobiopoder se instaura e se fortalece na sociedade contemporânea. A autora resgata a escravização do povo negro como faceta do necrobiopoder, no qual, no período colonial, por mais de três séculos, prosseguiu a violenta retirada da população africana de suas terras e famílias para serem escravizados e utilizados como mão de obra para exploração das colônias no Novo Mundo.

Para tratar as relações étnico-raciais é inevitável tratarmos das trajetórias históricas de povos que edificaram esta nação com suas práticas culturais e de lutas contra o preconceito. Bento (2018) traz, como exemplo, a Lei do Ventre Livre para pensar em como o Estado brasileiro buscou uma transição do *status* de escravizados para libertos sem tensionamentos, como podemos ver a seguir:

Nenhuma lei traz com tamanha dramaticidade a encruzilhada conceitual que proponho como necrobiopoder como a Lei do Ventre Livre. A criança. Nascida após a promulgação da lei, seria livre. A mãe continuaria escrava. A criança entraria na população brasileira, deveria estudar, ter um registro. A mãe seguiria sob o poder de vida e morte dos seus donos e de suas donas. O fruto desse corpo-função vem ao mundo inserido em um lógica pré-biológica. A lei, no seu artigo 1º, estabelece que “Os filhos de mulher escrava que nasceram no Império desde a data desta lei serão considerados de condição livre” (BENTO, 2018, p. 8).

A Lei do Ventre Livre é de 1871. A suposta Abolição da Escravatura veio em 1888. Compreendo que o processo de Abolição da Escravatura veio, mas não libertou em sua completude a população negra, na medida em que lhes foi negado o acesso às políticas públicas, ao mercado de trabalho, dentre outros espaços de decisão e poder. Os corpos da população negra continuaram atravessados por formas distintas de poder.

No contexto contemporâneo, Monteiro e Cecchetto (2009), chama a atenção para alguns espaços de discriminação da população negra, tais como: espaços públicos: shoppings centers, agências bancárias, ruas, restaurantes, mercado de trabalho, local de moradia – endereço residencial, convívio familiar. As autoras concluem que:

Nesses locais, o preconceito se traduz pelo distanciamento dos transeuntes, descaso no atendimento, perseguição e violência dos seguranças dos estabelecimentos comerciais, assim como da própria polícia, principalmente para os homens (MONTEIRO E CECCHETTO, 2009, p. 317).

Segundo as autoras, as representações negativas se apresentam de formas distintas para homens e mulheres. Monteiro e Cecchetto (2009), apontam que para as mulheres negras elas são atravessadas pelo trabalho infantil, a violência doméstica, a exploração sexual e o serviço doméstico. Para os homens negros e de classe baixa, passam a serem alvos prioritários de revistas para averiguações de rotina .

Como Bento (2018) aponta, o Estado se apropria do medo para reproduzir seus interesses históricos. Quais os corpos que remetem à “ameaça”, “medo”, “insegurança”, “violência”? Quais os corpos que são mais suscetíveis a essa matança seletiva? A autora diz que não é apenas uma atitude, mas um corpo, uma pele, uma região. E o Estado brasileiro gesta vidas a fim de garantir seus próprios interesses.

O tema da violência letal contra crianças, adolescentes e jovens é marcante nas publicações que orientam e estruturam as ações do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), tendo em vista que o objetivo central do programa é a proteção desse público e o enfrentamento desse tipo de violência. O interlocutor João diz que o PPCAAM trabalha com “risco zero”. Como é possível trabalhar com o risco zero num contexto em que “há policiais matando jovens, há milicianos matando jovens e há jovens matando outros jovens, dentre outros” (COSTA, 2021, p. 2376)? Como o PPCAAM consolida-se garantindo a vida dos jovens que estão sob sua proteção?

Você tem uma parte mais complicada, de maior risco, que é a da ameaça, mas, depois que você desloca essas pessoas pra uma região segura, você vai trabalhar como qualquer outro projeto social, de referenciar na rede de atendimento. Então o programa ele atua nesses campos de discussão de uma política, de uma agenda de prevenção aos homicídios e atendendo diretamente essas pessoas à luz da proteção integral. E aí por isso que a gente trabalha o deslocamento e reinserção social (João).

Resgatar e tentar responder a essas indagações não é tarefa fácil. Daí a necessidade de compreender esse contexto de intensas violências que colocam esses jovens ora como vítimas e ora como autores também de violências. O desligamento do PPCAAM se dá a partir de algumas condicionalidades, mas antes

disso há a busca da ressignificação da vida. O programa atua no processo de mudança de vida, como João diz:

Eu acho uma ferramenta extraordinária de proteção (João).

Pensar a proteção do PPCAAM é pensar que este programa tem como missão não deixar que o homicídio aconteça. Os/as protegidos/as podem sair da situação de risco que os/as colocam na condição de ameaçados/as de morte; é o momento no qual adentram o programa. Mas eles/as saem da condição de vulnerabilidade social? A condição de desproteção social ampla é um dos indicadores que o PPCAAM traz e que precisa ser trabalhada em rede. Assim, no tópico seguinte, apresento o significado de proteção no PPCAAM, bem como esta proteção se materializa no cotidiano dos/as protegidos/as, a partir dos documentos oficiais do programa.

4.3 A proteção integral inserida numa agenda de prevenção

A prevenção pode ser compreendida a partir do seu significado no dicionário como um conjunto de atividades e medidas que, feitas com antecipação, busca evitar um dano ou mal: prevenção de incêndios, prevenção de doenças (PREVENÇÃO, 2023). E a proteção como ação ou efeito de proteger; apoio, ajuda, socorro: a proteção da lei (PROTEÇÃO, 2023).

A proteção garantida por lei a crianças e adolescentes é a integral, a qual garante a prioridade absoluta na construção de políticas e no atendimento direto, além de compreender esses atores como sujeitos de direitos. Essa proteção é estendida aos jovens que estão protegidos no PPCAAM. A garantia desse direito ultrapassa a faixa etária estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1993).

A Doutrina da Proteção Integral traz como base a defesa dos direitos humanos. Nicodemos (2010), no primeiro livro do PPCAAM, tece algumas considerações acerca do processo de transição brasileira da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral. O autor diz que

A história registra, mas pouco se divulga que um dos motivos centrais para o Estado brasileiro ter aderido à Convenção dos Direitos das Crianças (CC) foram as denúncias de assassinato de crianças e adolescentes no Brasil, na década de oitenta, que inclusive resultaram na produção da Comissão

Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional sobre o extermínio de crianças no ano de 1988 (NICODEMOS, 2010, p. 29).

Destarte, percebemos que normalmente há um tensionamento, denúncias, exposição dos casos de violação de direitos, de violências praticadas contra crianças e adolescentes na história brasileira. E só após a visibilidade internacional, é que algumas medidas começam a ser pensadas a fim de amenizar este contexto. Podemos exemplificar como o Estado do Ceará lidou e vem lidando com esse contexto.

João cita como exemplo as ações propostas pelo Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA), o Ceará Pacífico, a necessidade de referenciamento na rede socioassistencial, de saúde, educação, lazer, cultura, esporte, dentre outras. Além da importância da articulação política do Conselho Gestor do PPCAAM com esses segmentos, aliado à sociedade civil, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que são parceiros na elaboração e construção dessa agenda.

Foi apontado que é necessário conceber uma Política de Prevenção, bem como a elaboração de plano, pois, para além da superação da situação de ameaça, há a dificuldade de superação da situação de vulnerabilidade social, como aponta o interlocutor João. Dessa maneira, é possível perceber que o Ceará tem bases sólidas na discussão da garantia de direitos desses jovens, contudo esbarra num fazer que caminha na contramão da garantia à vida.

A importância da convivência familiar pulsa nos documentos que orientam as ações do PPCAAM, como base fundamental para a saída da situação de risco de ameaça de morte. A família é compreendida como o primeiro espaço de proteção (PPCAAM, 2010).

Maria aponta para alguns desafios no momento de inserção do/a protegido/a no PPCAAM, tendo em vista que, para garantir a proteção o PPCAAM, desterritorializa o/a protegido/a. Retira a pessoa do local da ameaça e dos possíveis locais que a ameaça pode alcançar. Ao mesmo tempo em que o/a protegido/a se desliga dessa convivência comunitária, o programa estabelece, em seus planos, garantir que a pessoa construa vínculos comunitários como fator primordial para que não haja o retorno para a situação que levou à ameaça.

Contudo, são inúmeros os desafios que esses processos de transferências⁶³ ocasionam devido às regras que devem ser seguidas para que seja assegurada a segurança das pessoas incluídas no programa. Podemos citar algumas dessas regras pontuadas pelos/as interlocutores/as da pesquisa, como:

Você chega pra ele e coloca uma série de regras de que você não vai falar com nenhum amigo seu que ficou lá, você não vai falar com sua família, você não vai usar celular, você não vai sair depois de tal hora. Imagina o choque de realidade (Maria).

Daí a importância de a família seguir junto a/ao protegido/a ao novo local no qual este/a estará seguro, pois, além da responsabilidade dela para com a proteção da criança e do adolescente, a maior efetividade quanto à adaptação destas pessoas. Há preocupação do programa em inserir não apenas o/a ameaçado/a, mas a sua família, compreendendo que o público-alvo do PPCAAM são sujeitos em desenvolvimento e que precisam ter a convivência familiar garantida, dentro da perspectiva da proteção integral.

É fundamental que a família possa ser vista além da sua condição de elemento de controle social na sociedade moderna e seja interpretada como modelo, estrutura ou forma, apresentada como uma dimensão viva que deve interagir diretamente na construção das ações que permitam ao PPCAAM garantir a convivência familiar (PPCAAM, 2017, p.26).

A partir da inserção familiar são trabalhadas e estimuladas ações de empreendedorismo, para que a família possa se firmar e caminhar futuramente sem a mediação do programa. João ajuda a perceber como se dão essas relações:

Porque cê pegar uma família que morou a vida toda na mesma rua, na mesma comunidade, com laços, com família vizinha, cê desloca a família prum outro local nada a ver, é começar de novo. As pessoas desaprendem. Num primeiro momento, você tira tudo, então fica muito ligado à equipe, né. E depois a gente vai tentando ir se saindo um pouco e mostrando os caminhos, né, até a família tá numa condição de dizer: oh, tranquilo, aqui eu ando sozinho (João).

Maria reforça mais uma vez a importância do PPCAAM para a vida de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias que estão em situação de ameaça de morte.

E aí o PPCAAM mais que os outros, ele me parece um programa indispensável, porque a gente tem casos concretos em que os adolescentes ou a família não aceitou entrar e isso ocasionou óbito (Maria).

⁶³Sejam elas transferências locais ou estaduais.

Mais a frente a interlocutora complementa:

nesse histórico do PPCAAM, a gente não tem nenhuma tentativa de homicídio de alguém que está incluído na rede de proteção ou algum óbito, isso nunca aconteceu aqui no estado do Ceará (Maria).

Os desafios para a proteção de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte são imensos. Mas com articulação da rede, com a responsabilização do Estado, da família e da sociedade para com essas vidas, as possibilidades são possíveis de serem construídas. É necessário que as políticas repressivas sejam repensadas, tendo em vista que se gesta uma banalização do valor da vida.

Teríamos de repensar “o direito à vida” onde não há nenhuma proteção definitiva contra a destruição e onde os laços sociais afirmativos e necessários nos impelem a assegurar as condições para vidas visíveis, e a fazê-lo em bases igualitárias. Isso implicaria compromissos positivos no sentido de oferecer os suportes básicos que buscam minimizar a precariedade de maneira igualitária: alimentação, abrigo, trabalho, cuidados médicos, educação, direito de ir e vir e direito de expressão, proteção contra os maus-tratos e a opressão (BUTLER, 2015, p. 41).

Butler (2015) aponta para os compromissos positivos que deveriam ser construídos a fim de diminuir a precariedade da vida, no caso deste trabalho, de jovens, negros, moradores de periferias, pois estes são os principais alvos de violências e violações de direitos. O que a sociedade brasileira vem fazendo com sua juventude é destrutivo e sua reparação histórica tem de ser construída imediatamente.

É necessária a articulação de todo o Sistema de Garantia de Direitos a fim de fortalecer as ações de prevenção a homicídios de crianças, adolescentes e jovens, que garantam o direito à vida em sua plenitude e dignidade. Assim, poderemos pensar em viver em uma sociedade viva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de mestrado teve como objetivo principal avaliar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) do Estado do Ceará, à luz da proteção integral. Para tanto, tracei os seguintes objetivos específicos: Identificar como o Programa atua na proteção de crianças e adolescentes expostos a grave e iminente ameaça de morte no Estado do Ceará; Identificar e analisar as concepções de proteção e de adolescentes/jovens, que nortearam a elaboração e implementação do programa, a partir de seu contexto de emergência; Compreender os contextos de violências e violações de direitos que tornam os jovens, em sua maioria negros e em condição de pobreza pluridimensional, vítimas preferenciais de assassinatos no Ceará; e Analisar as ações planejadas e executadas pelo PPCAAM/CE, para fins de compreender como se dá a proteção das vidas que ingressam no programa.

A escolha da perspectiva avaliativa foi a da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008, 2016, e GUSSI, 2015) em interlocução crítica com a proposta do modelo experiencial de Lejano (2012), o qual leva em consideração o texto e contexto da política pública a ser avaliada. É importante destacar que o campo da avaliação de políticas públicas está em constante transformação, que as (re)leituras são realizadas cotidianamente a fim de aprimorar e fortalecer as avaliações que são comprometidas com a construção de paradigmas que levem em consideração as particularidades locais de um povo, de sua cultura e suas necessidades.

A partir da perspectiva da avaliação em profundidade, com aportes da pesquisa social aplicada, com a escolha pela adoção de métodos qualitativos de coleta e análise de dados, esta pesquisa avaliativa tomou como norte dois eixos (análise de conteúdo e análise de contexto) que dão embasamento à avaliação em profundidade na busca de responder as questões e objetivos propostos.

Alguns desafios se apresentaram neste processo, como a dificuldade inicialmente de acessar o PPCAAM/CE, o qual foi superado com a inserção nos espaços de discussões acerca da temática infanto-juvenil. O contexto de pandemia de Covid-19, que traçou novos caminhos para a coleta e análise de dados. E os desafios pessoais e profissionais que se impõe a esta pesquisadora.

Dentro desse contexto, esta pesquisa avaliativa iniciada em 2018, a partir do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da

Universidade Estadual do Ceará (PPGAPP/UFC), com seu amadurecimento e delineamento em 2019, finda-se no ano de 2023.

As discussões aqui propostas visam aprofundar, dar visibilidade e fomentar o interesse nesta temática. O Ceará tem histórico de luta e encabeçamento nos direitos de crianças, adolescentes e jovens, têm uma sociedade civil organizada e aglomera ainda outros setores de luta. A academia é um campo em disputa política e precisa ser ocupada com o fortalecimento dos saberes que caminham para a construção de uma sociedade livre de qualquer forma de preconceito e/ou discriminação, na qual as injustiças sociais sejam superadas e que as crianças, adolescentes e jovens possam viver.

As principais concepções que nortearam a elaboração e implementação do programa foram apresentadas na última sessão desta pesquisa, a saber: adolescentes e jovens ameaçados, violência letal e proteção integral. A compreensão de que adolescentes e jovens ameaçados de morte são vítimas da escalada da violência letal e que necessitam da proteção integral, expõe como a sociedade brasileira trata o público infante-juvenil.

Quando perguntei, aos interlocutores/as, acerca da concepção de crianças, adolescentes e jovens, não responderam o que eles compreendem sobre este público. Fizeram a associação da pergunta ao público que o PPCAAM atende, fazendo o recorte de renda, raça e gênero. Responderam sobre o público alvo do programa.

A noção de que crianças e adolescentes são sujeitos em desenvolvimento físico, psíquico e moral (ECA, 1990), e que carecem de proteção integral, sendo prioridade na construção e acesso à políticas públicas, deve ser garantida em todos os âmbitos da vida social. A dificuldade da sociedade brasileira em conceber tais noções é fruto de uma colonialidade violenta e segregadora, ameaçadora da vida, principalmente, da vida da população negra.

A ameaça de morte a adolescentes e jovens faz parte do contexto de violências que acometem principalmente pobres e pretos. Faz parte do contexto brasileiro há anos e o debate precisa ser fomentado e amadurecido a fim de superar essas violências. Esta é uma dívida impagável, milhares de vidas foram perdidas e outras tantas desestruturadas com o avanço da violência letal e com a ineficiência do poder público em lidar com suas consequências.

Destaco que a proteção garantida no PPCAAM/CE é uma proteção contra

a morte, e não a proteção integral, tendo em vista os limites do próprio programa. Há a tentativa de garantir a convivência familiar e comunitária dos/as protegidos/as, mas com o processo de desterritorialização esses vínculos são enfraquecidos e/ou rompidos.

O PPCAAM/CE é imprescindível e contraditório, a partir da leitura de que é um programa que protege a vida de diversas famílias que têm seus entes ameaçados de morte, mas que não dá conta de garantir a proteção em sua integralidade, ao cercear inúmeros direitos no processo de inclusão.

O PPCAAM protege vidas e cada vida protegida importa. Desta feita, é um programa indispensável, que precisa ser fortalecido e aprimorado, a fim de aumentar o seu alcance. Em meio a isso, alguns desafios foram identificados no decorrer desta avaliação: não existe uma política de direitos humanos regulamentada no Estado do Ceará; o programa não tem recurso orçamentário específico, a descontinuidade dos convênios enfraquece a proteção; o desmonte da política de proteção social no contexto brasileiro; a dificuldade de localização institucional do programa, tendo em vista as secretarias que assumiram sua responsabilidade no decorrer dos anos e a instabilidade do exercício a depender da gestão atual, dentre outros.

É importante que as avaliações do PPCAAM sejam publicizadas, a fim de facilitar o acesso às informações e o controle social. Pensar uma metodologia avaliativa que dê espaço para os discursos dos/as protegidos/as, que facilite o acesso às pesquisas e avaliações futuras, a fim de aprimorar seu alcance e execução. Como Lima e Gussi (2021) pontuam, é necessário que os subalternos possam avaliar, mais do que participar do processo. Assim, teremos outras formas de pensar e incidir na realidade concreta das infâncias e juventudes.

Aliado a isto, é urgente pensar e fortalecer os movimentos que atuam na luta pela garantia de direitos de crianças, adolescentes e jovens. Os movimentos de transformação ocorreram a partir da luta e tensionamento da sociedade civil organizada. Estar nesses espaços de discussão e controle social das políticas, dos programas e serviços sociais é fundamental para a construção de outra forma de sociabilidade, livre de qualquer de preconceito, discriminação e racismo.

Faz-se necessária a construção de outra agenda de pesquisa que dê conta de outras perspectivas que esta pesquisa não explorou, como a visão daqueles/as que estão sob proteção.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. 2. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2005. p. 20-40.

ARAÚJO, Zuleica Garcia de. **Um novo olhar PPCAAM**: programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte/coordenação: André Codo Jakob, Solange Pinto Xavier, Zuleica Garcia de Araújo. 2.ed. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2017. 128 p. : il. color. ISBN: 978-85-60877-52-2.

BARBOSA; MEDEIROS. Os direitos da criança e do adolescente: um resgate histórico do sistema socioeducativo no Ceará, suas articulações e resistências. **O Social em Questão**. vol. 23, núm. 46, pp. 167-186, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264323007/html/>. Acesso em 16 dez. 2022.

BENTO, Berenice. **Necrobiopoder**: Quem pode habitar o Estado-nação? Cadernos Pagu, n. 53, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/MjN8GzVSCpWtxn7kypK3PVJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Medo e inseguranças nas margens urbanas: uma interpretação do "viver acuado" em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. *O Público e O Privado*, Fortaleza, n. 26, p.233-259, jul./dez. 2015.

BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza. Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. 2015. 471f. – Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2015.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm; Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Estatuto da criança e do adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 julho de 1990.

BRASIL. Estatuto da juventude: Lei federal nº 12852, de 5 de agosto de 2013.

BRASIL.Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria

de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares. – Brasília: Presidência da República, 2010. 92 p.: il.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: junho, 2006.

BRISOLA, Elisa. Estado penal, criminalização da pobreza e Serviço Social / Penal State, criminalization of poverty and social work. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 30, p.127-154, jan./jun. 2012.

BUENO, F.T.C., SOUTO, E.P., and MATTA, G.C. Notas sobre a trajetória da Covid19 no Brasil. In: MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., and SEGATA, J., eds. Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, pp. 27-39. Informação para ação na Covid-19 series. ISBN: 978-65-5708-032-0. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557080320.0002>. Acesso em 11 jan. 2022.

BUTLER, Judith. Introdução. In: BUTLER, Judith. **Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p.13-55.

BUTLER, Judith. Vida precária. Contemporânea – **Revista de Sociologia da UFSCar**. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 13 – 33.

CARRANO, Paulo. Políticas Públicas de juventude: desafios da prática. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de (Org.). **Juventude em pauta: Políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2011. p. 235-249.

CARVALHO. Alba Maria Pinho de; RODRIGUES JÚNIOR, Natan dos Santos. Modelo de ajuste nos governos petistas em meio à ideologia da conciliação de classes: chão histórico do Golpe de 2016 no Brasil Contemporâneo. **Revista em pauta**. Rio de Janeiro: 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 274 – 291.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Por um novo paradigma de fazer políticas: políticas de/para/com juventudes. Brasília: Unesco, 2002. 48 p.

CEARÁ. Cada vida importa: Relatório Final do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Fortaleza-CE: Assembleia Legislativa do Ceará, 2016.

COMITE CEARENSE PELA PREVENÇÃO DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA.
Coronavírus e homicídios: o Ceará sob duas epidemias. Fortaleza: CCPHA, 2020.

COSTA, Ana Paula Motta. Juvenicídio: a expressão da Necropolítica na morte de jovens no Brasil. **Revista Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 04, 2021, p.2359-2392. DOI:10.1590/2179-8966/2021/54377| ISSN: 2179-8966.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DORNELLES, João Ricardo W. Sobre a fundamentação histórica e filosófica dos direitos humanos. *Direitos humanos/Gajop*. Recife. ed. especial. p.52, nov./dez. 1998.

FERRAZ, Joana D'Arc Fernandes. *et al.* O funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) nas áreas de vulnerabilidade social no Rio de Janeiro. **Revista Política Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 277-286, jul./dez. 2011.

GAJOP. **Guia Público de Funcionamento:** programa de proteção provisória do ceará ppro/ce no âmbito do sistema estadual de proteção à pessoa do ceará. Fortaleza: Gajop, 2021. Disponível em:
file:///C:/Users/alexa/Downloads/Guia-P%C3%BAblico-de-Funcionamento-PPPRO-CE%20(1).pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.

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

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 128 p.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. CADA VIDA IMPORTA: Evidências e recomendações para prevenção de homicídios na adolescência. Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Acesso em: 20 maio 2022.
Disponível em:
<https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/03/cada-vida-importa.pdf>. Acesso em 17 dez. 2022.

GUBA, Egon G; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração.** Campinas, UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. Anais... Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000. 3 ed.

IPEA. Atlas da Violência 2016. Brasília: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

IPEA. Atlas da Violência 2021. Brasília: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

JAKOB, André Codo. **Relatório Consultoria - Relatório contendo levantamento estatístico de execução do PPCAAM na UF 05 (a definir) e análise das respectivas relações interinstitucionais dos atores envolvidos no estado**. Brasília: (Não Publicado), 2018.

LEMES, Anete; FERNANDES, Carolina; PEREIRA, Karla. **Relatório de monitoramento: diagnóstico inicial da execução do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte do estado do Ceará - PPCAAM/CE**. Brasília: (Não Publicado), 2021.

LEITE, Ingrid Lorena da Silva. BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza. Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense. **Revista Conhecer: debate entre o público e o privado**. 2019, Vol. 09, nº 22 ISSN2238-0426 DOI10.32335/2238-0426.2019.9.22.1023. Acesso em 16 maio de 2022. Disponível em: <https://www.revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1023/1112>. Acesso em 01 jan. 2023.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LIMA, Francisco Anderson Carvalho de; GUSSE, Alcides Fernando. Pode o subalterno avaliar?: possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas: AVAL**, Fortaleza, v. 6, n. 20, p. 10-35, 01 mar. 2022. Julho/Dezembro. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/78502>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. Desigualdades raciais como expressão da questão social no Ceará. In: CUNHA, Aurineida Maria; SILVEIRA, Irma Martins Moroni da (Org.). **Expressões da Questão Social no Ceará**. Fortaleza: Eduece, 2014. p. 356.

MBEMBE (2016), Achille. **Necropolítica**. 3ed. São Paulo: 2018. 80p.

MONTEIRO, Simone; CECCHETTO, Fátima. Cor, gênero e classe: dinâmicas da discriminação entre jovens de grupos populares cariocas. **SciELO: cadernos pagu**, [s. l.], n. 32, p. 301-329, Out 2009.

MONTEIRO, Valdênia Brito. Revista de Direitos Humanos. GAJOP, 2001, p.35.

NICODEMOS, Carlos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares. – Brasília: Presidência da República, 2010. P. 28 – 33. p.: il. ISBN – 978-85-63879-02-8

PAULA, Ana Camila Ribeiro de. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e medida socioeducativa de privação de liberdade no Estado do Ceará: as perspectivas de conselheiros/as de direitos**”. 2017. 187 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

PREVENÇÃO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2023. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/prevencao/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

PROTEÇÃO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2023. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/protacao/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

QUEIROZ, Leonardo. O genocídio da juventude negra no Brasil. GELEDÉS. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-genocidio-da-juventude-negra-no-brasil/>. Acesso em 20 jan. 2023.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas**. PRADO, Edna Cristina e DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió/AL, EDFAL, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p.103-155, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. Aval - Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

SILVA, Maria Cibele S.; CONCEIÇÃO, Márcia Cristina G.;TURRA Nilda. O modelo brasileiro: um desafio multidisciplinar. Revista de Direitos Humanos/Gajop, Recife, ano 3,. n. 7, p. 2, jan/jul. 2001.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa.** SILVA, Maria Ozanira (org). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras; São Luis: GAEPP, 2008, pp. 89-177.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Editorial. **Revista de Políticas Públicas**, v.17, n.1, p. 11-13, jan/jun 2013. ISSN: 0104-8740 Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131081001>. Acesso em: 25 fev. 2022.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação: técnica e ética. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, [S. l.], v. 6, n. 3, 2001. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1151>. Acesso em: 26 fev. 2022.

VALENZUELA, José Manuel. **Juvenicidio**: ayotzinapa y las vidas precarias en américa latina y españa. Barcelona: Ned Ediciones, 2015. 274 p.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 25, n. 66, p.505-518, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792012000300008>.

WILLADINO, Raquel. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM / Secretaria de Direitos Humanos; organização Heloiza de Almeida Prado Botelho Egas, Márcia Ustra Soares. – Brasília: Presidência da República, 2010. P. 18 – 27. p.: il. ISBN – 978-85-63879-02-8

ANEXO A - FICHA DE PRÉ-AVALIAÇÃO



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

ORIENTAÇÕES DE ENCAMINHAMENTOS DE CASOS PARA AVALIAÇÃO

Considerando que o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM aplica-se exclusivamente a casos de crianças e adolescentes gravemente ameaçados (e, em casos excepcionais, para jovens de até 21 anos, egressos do sistema socioeducativo), é de extrema relevância que as informações sejam encaminhadas à equipe técnica interdisciplinar do PPCAAM, para que se proceda à análise detalhada dos casos.

As instituições responsáveis (Portas de Entrada) por encaminhar os casos e solicitar a avaliação ao PPCAAM são as seguintes:

- Poder Judiciário
- Ministério Público;
- Conselho Tutelar.
- Defensoria Pública.

Para o registro das informações na Ficha de Pré-Avaliação, faz-se necessário:

- Dados da Porta de Entrada;
- Identificação do(a) ameaçado(a);
- Identificação do(a) ameaçador(a);
- Situação de ameaça;
- Participação da rede na proteção do(a) ameaçado(a);
- Participação da família na proteção do(a) ameaçado(a);
- Medidas adotadas como proteção emergencial;
- Situação processual;
- Observações finais.

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



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FICHA DE PRÉ-AVALIAÇÃO

1. Porta de entrada	
1.1 Órgão encaminhador/Porta de entrada:	1.2 Data do preenchimento:
1.3 Endereço:	
1.4 Função do responsável pela pré-avaliação:	
1.5 Nome do responsável pela pré-avaliação:	
1.6 E-mail:	
1.7 Telefones: () _____ () _____	
2. Identificação do(a) ameaçado(a)	
2.1 Nome:	
2.2 Apelido:	2.3 Data de nascimento: ____/____/____
2.4. Possui alguma deficiência, transtorno mental ou realiza tratamento contínuo de saúde? () Sim () Não Se sim, qual?	
2.5 Filiação:	
2.6. Responsável legal (indique o parentesco/vínculo):	
2.7. Endereço completo:	



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
 Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

3. Identificação do(a) ameaçador(a)
3.1 Nome:
3.2 Apelido:
3.3 Qualificação do(a) ameaçador(a) <i>(Ex.: político, traficante, ligado a grupo ou facção específica, autoridade policial, líder religioso, pessoa de referência na comunidade, etc.)</i>
3.4 Área de influência do/a ameaçador(a) <i>(Ex.: ruas, bairros, municípios, estados, etc.)</i>
3.5 Possui meios de concretizar a ameaça por outras pessoas? <i>(Ex.: familiares, amigos, subordinados, etc.)</i>
3.6 Relação do/a ameaçador/a com o(a) ameaçado(a)
4. Situação da ameaça
4.1 Relato da ameaça <i>(Descreva como a criança/adolescente soube da ameaça e de que forma ela tem se dado.)</i>
4.2 Motivo da ameaça
4.3 Regiões de abrangência da ameaça <i>(Indique os locais)</i>
4.4 Repercussão do caso <i>(O caso teve divulgação em internet, TV, jornais, rádios, apenas na comunidade ou nenhuma)</i>



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

4.5 Há quanto tempo a criança/adolescente está sendo ameaçado(a)?
4.6 Já ocorreram ameaças anteriores? Se sim, explique como ocorreram. Foram feitas pelo(a) mesmo(a) ameaçador(a)?
4.7 Outro(s) familiar(es) também sofreu(ram) intimidações em decorrência dessa ameaça? Se sim, quais?
5. Participação da Rede na proteção do(a) ameaçado(a)
5.1 O (A) adolescente acessa ou já acessou algum programa/serviço da rede pública (CRAS, CREAS, CAPS, UBS, outros)? Quais?
5.2 Há algum técnico de referência? Se sim, qual seu nome e função? (<i>Ex.: José – assistente social</i>).
5.3 O (A) adolescente é ou já foi atendido(a) por Conselho Tutelar? Qual?
6. Participação da família na proteção do(a) ameaçado(a)
6.1 Existe possibilidade de algum familiar acompanhar o(a) ameaçado(a) na proteção? () Sim. () Não. Se sim, quantos e quais familiares possuem disponibilidade para ingressar no PPCAAM?
6.2 Quantos e quais familiares estiveram presentes na pré-avaliação?
6.3 Quais as perspectivas da família para a proteção (<i>o que ela espera, o que pretende, como será o planejamento da família nessa nova condição</i>)?



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
 Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

6.4 Há voluntariedade para mudança de localidade? (<i>Região de moradia/residência</i>)
6.5 Existe retaguarda familiar fora da área de risco?
7. Medidas adotadas como proteção emergencial
7.1 Providências que a Porta de Entrada (órgão encaminhador) tomou diante da identificação da ameaça (<i>Órgãos, serviços, equipamentos que foram acionados</i>)
7.2 Onde o(a) ameaçado(a) está atualmente? (<i>Ex.: acolhimento institucional, casa de parentes fora da região de ameaça, casa de parentes na região de risco</i>)
7.3 Há locais seguros onde seja possível a permanência do(a) ameaçado(a), fora da região de ameaça, até a finalização do processo de avaliação pela equipe do PPCAAM? (<i>Ex.: família extensa/parentes/pessoas de vínculo, instituições, serviços, equipamentos, etc.</i>)
8. Situação processual
8.1 Responde a algum procedimento/processo judicial? Se sim, qual número?
8.2 Qual a fase atual do procedimento/processo? Já tem decisão final? Se sim, qual o teor?
8.3 Há algum processo referente à medida protetiva? Se sim, qual o número e qual a medida solicitada?



Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

9. Observações Finais

Por ser verdade, assinam os presentes:

Ameaçado(a)

Familiar e/ou responsável

Porta de Entrada