

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FLÁVIA GERUSA PINHO SILVA

**A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO BRASIL: percepções,
processos e desafios da inserção do tema na Agenda Pública do município de
São Luís – MA.**

São Luís
2019

FLÁVIA GERUSA PINHO SILVA

A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO BRASIL: percepções, processos e desafios da inserção do tema na Agenda Pública do município de São Luís – MA.

Dissertação apresentada ao Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção de grau Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Lilia Penha Viana Silva

São Luís
2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Pinho Silva, Flávia Gerusa.

Violência Letal contra adolescentes no Brasil :
percepções, processos e desafios da inserção do tema na
Agenda Pública do município de São Luís MA / Flávia Gerusa
Pinho Silva. - 2019.

157 f.

Orientador(a): Lilia Penha Viana Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do
Maranhão, São Luís, 2019.

1. Adolescência (s). 2. Agenda Pública. 3. Políticas
Públicas. 4. Violência. 5. Violência Letal. I. Penha
Viana Silva, Lilia. II. Título.

FLÁVIA GERUSA PINHO SILVA

A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO BRASIL: percepções, processos e desafios da inserção do tema na Agenda Pública do município de São Luís – MA.

Dissertação apresentada ao Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção de grau Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lilia Penha Viana Silva (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Aurora Amélia Brito de Miranda

Universidade Federal do Maranhão

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a discussão da violência letal contra adolescentes, e o impacto desta pauta no processo das políticas públicas, mais especificamente da agenda pública. Para tratar desta temática, traçou-se primeiramente uma reflexão sobre a violência enquanto fenômeno social complexo, buscando estabelecer diversas correlações entre as formas como esse fenômeno se manifesta, e o atual quadro de elevados índices de homicídios de adolescentes no território brasileiro, com vistas a explicitar o perfil dessas vítimas e compreender os fatores históricos e sociais que confluem para localizá-las nessa posição de risco de morte. Da mesma forma, buscou-se observar histórica e socialmente como as mortes desses adolescentes vêm sendo percebidas ou não pelo Estado e pela sociedade. Para tanto, elencou-se a etapa de construção da agenda pública como a fase do ciclo das políticas públicas a ser privilegiada neste estudo, com foco nos sujeitos coletivos que participam desse processo de construção, elegendo como campo de pesquisa a movimentação de grupos de interesse em torno da promoção da temática “violência letal contra adolescentes” na agenda pública do município de São Luís – MA.

Palavras-chave: Violência Letal; Adolescência(s); Estado; Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Agenda Pública.

ABSTRACT

The present study aims to discuss lethal violence against adolescents, and the impact of this issue on the public policy process, more specifically on the public agenda. In order to deal with this issue, a reflection on violence as a complex social phenomenon was first drawn, aiming at establishing several correlations between the forms that this phenomenon manifests, and the current high rate of homicide among adolescents in Brazil. In order to clarify the profile of these victims, and to understand the historical and social factors that converge to locate them in this risk-of-death position, and to observe historically and socially how the deaths of these adolescents are being perceived or not by the State and society. To this end, the stage of public agenda construction was included as the phase of the public policy cycle to be privileged in this study, focusing on the collective subjects that participate in this construction process, choosing as a field of study the movement of interest groups in around the promotion of the issue of lethal violence against adolescents in the public agenda of the municipality of.

Keywords: Lethal Violence; Adolescence (s); State; Social movements; Public policy; Public Agenda.

Esta dissertação é dedicada a Marcos Vinicius da Silva, 14 anos, morto durante uma operação policial no Complexo da Maré, enquanto estava a caminho da escola. E também a todos os adolescentes que morrem diariamente no Brasil, vítimas de homicídio.

AGRADECIMENTOS

Vivemos em uma realidade dentro e fora da academia em que o processo de construção do conhecimento está inserido cada vez mais em uma lógica produtivista. Deste modo, foi um desafio conciliar uma rotina de trabalho com uma pauta exaustiva, física e psicologicamente, como é a pauta de defesa dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, cumprir os créditos e exigências de um mestrado acadêmico.

Embarquei nesse desafio absolutamente ciente de que seria difícil e de que poderia não ter forças para seguir, como por muitas vezes não tive. Desde a escolha do tema deste estudo até os passos para desenvolvê-lo e chegar aqui – no momento dos agradecimentos - foram períodos de dúvida, de escolhas, de me reinventar. E também momentos de alegrias e descobertas que o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas me proporcionou.

Falar sobre violência letal frequentemente pareceu inusitado, mas era preciso falar, e é preciso continuar falando. Por ser um tema complexo e com diversas nuances, por muitas vezes, não foi possível deixá-lo de fora dos pensamentos cotidianos. Um véu foi rasgado, e não era mais possível não ver as microagressões diárias por que passamos, ou como nossa sociedade é eficaz em ignorar pequenas e grandes violências, quando lhe é conveniente.

O processo de tomada de consciência do nível de violência que nos cerca, que também está contida em nós e que por nós é exercida contra o outro, não deixa de ser um tanto adoeecedor. “Autocuidado” foi um termo com o qual me familiarizei nesse processo intenso e, também, foi no meio disso tudo que aprendi a aceitar a ajuda e o cuidado do outro. É a essas pessoas, órgãos e instituições que me ajudaram a construir este estudo, das mais diferentes formas, que quero agradecer nestas linhas.

Agradeço aos meus pais, Dezimar e Luís, por ser quem sou. Não só por ser filha deles e receber dessa origem toda a minha história de vida e o meu lugar no mundo, mas também por receber deles, no que foi possível, todos os esforços para me proporcionar a melhor educação, em meio à pobreza e à desigualdade de oportunidades. Eu jamais teria conseguido chegar até aqui sem o apoio deles.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, na pessoa da minha querida orientadora Lília Penha. Obrigada por ter chegado no momento em que eu mais precisava, pela paciência em me escutar e construir em conjunto este estudo. Sem a sua orientação, este momento não seria possível.

Ainda no âmbito do Programa, agradeço à turma de 2016, por todos os momentos em que, com essa vivência, aprendi e vocês me enriqueceram. Especialmente aos colegas de turma: Arnaldo, Caroline, Carla, Denise, Giselly, Greice, Jackeline, Lila, Mariana, Saulo, Soledad e Stela.

Agradeço ao Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Ministério Público do Estado do Maranhão e ao UNICEF, por todas as informações prestadas a esta pesquisa e, em especial, aos entrevistados nesse processo, pelo acolhimento e pela disposição em fornecer as informações aqui analisadas.

Agradeço à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), na pessoa do secretário Francisco Gonçalves da Conceição, pela confiança dada a mim no processo de articulação e gestão do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, em seu primeiro ano de funcionamento no Maranhão. Este agradecimento é estendido a Solange Xavier e Virginia Bezerra que, no período, integravam a Coordenação Nacional do PPCAAM, e tornaram-se grandes parceiras e incentivadoras deste trabalho.

Trabalhar na SEDIHPOP foi fundamental para a construção deste objeto de estudo, mas, acima de tudo, foi fundamental para consolidar em mim a identidade de defensora de direitos humanos, como hoje me reconheço. Agradeço a toda a equipe com quem trabalhei na Secretaria Adjunta de Direitos, aos meus parceiros da Coordenação do Sistema de Proteção a Vítimas e Pessoas Ameaçadas, a toda a equipe do PPCAAM MA, e a todas as equipes do PPCAAM espalhadas pelo Brasil, pela força, pelo companheirismo e pelas discussões que me ajudaram a amadurecer este estudo. Ele também é de vocês.

Meu abraço carinhoso a todos da Escola dos Conselhos do Estado do Maranhão, meu atual espaço de trabalho, pela acolhida, pelo entendimento nos momentos em que precisei me ausentar para escrever e por ensinar cotidianamente sobre Educação Popular a esta pedagoga que bem pouco esteve à frente de uma sala de aula.

Agradeço a todos os amigos que seguraram minhas pontas neste processo. Que entenderam minhas ausências, me brotaram sorrisos, que literalmente me deram colo, quando eu chorei, e me incentivaram, quando pensei em desistir. Às minhas meninas: Arianne, Ana Amélia, Glenda, Juliana, Márcia, Nathalia e Thaís, pelos dias de praia, pelas horas de conversa, pelas angústias dissertativas compartilhadas e por todo o amor de todos esses anos. Agradeço a Darlan e Thiago, por me amarem, mesmo com a falta de tempo.

Meu amor também a Danielle e Pedro, os amigos e afilhados que a vida me deu e que cuidam mais da madrinha do que o contrário. Obrigada pelos cafés e filmes, e por fazer da casa de vocês a minha casa quando precisava descansar. Agradeço a Joubert pelo apoio durante a qualificação do meu projeto. Todo meu carinho a Rafael, por ter me cedido a sua casa para que eu pudesse escrever de forma tranquila nas últimas semanas que antecederam a entrega deste estudo e por ter chegado na hora em que eu precisava. O incentivo de vocês foi essencial.

Camila, Luama, Maycko e Thayane, obrigada pelos risos no intervalo do trabalho, pelos *happy hours* e pelo cansaço compartilhado ao trabalharmos com a pauta dos direitos humanos em um estado cheio de violações históricas. Sinto-me

abençoada por trabalhar com amigos que trazem leveza aos meus dias. Abençoada por ter todos vocês na minha trajetória de vida.

Por fim, agradeço a todos que torceram e que me apoiaram de todas as formas possíveis e ao movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes do estado do Maranhão, por ser a base da minha formação militante, e a quem também dedico este trabalho.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Índice geral de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros, no ano de 2000.....	57
Figura 2 -	Comparativo do índice geral de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros, entre os anos de 1996 e 2016.....	61
Figura 3 -	Processo para a elaboração do Plano Municipal de Prevenção à Violência Letal contra Adolescentes e Jovens.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	As dez capitais com maior incidência de homicídios de adolescentes, no ano de 2014.....	100
Tabela 2 -	Temas prioritários desenvolvidos pelo UNICEF no Estado do Maranhão.....	113
Tabela 3 -	Principais projetos desenvolvidos pelo CDMP no Estado do Maranhão.....	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Evolução dos homicídios na faixa etária de 15 a 19 anos, no período de 2000 a 2013.....	74
Gráfico 2 -	População residente por faixa etária, de acordo com o Censo de 2010.....	75
Gráfico 3 -	Evolução da violência letal contra adolescentes, entre os anos de 1980 e 2014.....	78
Gráfico 4 -	Evolução do monitoramento dos homicídios a adolescentes, entre os anos de 2005 a 2014.....	80
Gráfico 5 -	Evolução dos homicídios de adolescentes nas regiões brasileiras, entre os anos de 2005 a 2014.....	82
Gráfico 6 -	Evolução do risco relativo, por sexo (homens/mulheres), dos homicídios de adolescentes nos municípios de mais de 100 mil habitantes, entre os anos de 2005 a 2014.....	140

LISTA DE SIGLAS

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento;

CAOPIJ – Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público Estadual;

CDMP – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini;

CEB – Comunidades Eclesiais de Base;

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos;

CIIP - Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz;

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho;

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social;

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde;

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente;

FHC – Fernando Henrique Cardoso;

FMI – Fundo Monetário Internacional;

FUNAC – Fundação da Criança e do Adolescente;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano;

IHA – Índice de Homicídios na Adolescência;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

LAV/UERJ – Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro;

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua;

MPE – Ministério Público Estadual;

OEA – Organização dos Estados Americanos;

OMS – Organização Mundial da Saúde;

ONG – Organização Não Governamental;

ONU – Organização das Nações Unidas;

PCU – Plataforma dos Centros Urbanos;

PIAPS - Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção a Violência;

PJV – Plano Juventude Viva;

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública;

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

PPCAAM – Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte;

ProJovem – Programa de Valorização do Jovem;

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania;

PRVL – Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens;

SDH – Secretaria de Direitos Humanos;

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

SEDIHPOP – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular;

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade;

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo;

SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos;

SSP – Secretaria de Estado da Segurança Pública;

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública;

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A VIOLÊNCIA COMO BASE DA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA: impactos sobre os adolescentes.	29
2.1 Violência: concepções e correlações.....	29
2.2 A violência estrutural e cultural na formação do Estado brasileiro	37
2.3 Políticas Sociais e violência contra a criança e o adolescente no Brasil: entre o visível e o invisível.....	43
2.4 O ECA e os desafios no combate à violência contra crianças e adolescentes	55
3 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES E AGENDA PÚBLICA: da invisibilidade legal ao extermínio da juventude.	66
3.1 Da imprevisibilidade legal	66
3.2 Os protagonistas ignorados: adolescência e os fatores de risco para a violência letal	76
4 A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS E OS DESAFIOS DA INSERÇÃO DO TEMA NA AGENDA PÚBLICA.	94
4.1 O processo de construção da agenda pública: concepções, metodologias, sujeitos e interesses.....	94
4.2 A inserção da Violência Letal Contra Adolescentes na Agenda Pública no Município de São Luís: um caminho em construção.	99
5 CONCLUSÃO.....	142
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICE A – FORMULÁRIO UTILIZADO PARA AS ENTREVISTAS.....	154

1 INTRODUÇÃO

Este estudo, intitulado “**A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO BRASIL**: percepções, processos e desafios da inserção do tema na Agenda Pública do município de São Luís - MA”, foi elaborado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, vinculado à área de concentração “Políticas Sociais e Programas Sociais”, e à linha de pesquisa “Violência, Família, Criança, Idoso e Gênero”.

A violência letal contra adolescentes é aquela provocada intencionalmente por outra pessoa, levando a vítima a óbito. A intencionalidade a difere de outras violências letais classificadas no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, e vem ganhando destaque na agenda pública nacional por apresentar crescimento constante, a partir da década de 1980. Esse fenômeno requer atenção, pois não se tratam de mortes causadas de forma acidental, nem pela incidência epidêmica de alguma doença, mas pela ação violenta interpessoal em primeira instância que, quando analisada, revela-se como resultante de uma série de correlações da dinâmica histórica, socioeconômica e cultural da sociedade brasileira.

Essas correlações materializam-se no perfil dos adolescentes vitimados por esse fenômeno, constituído, em sua maioria, de meninos negros, na faixa etária de 15 a 17 anos e em condição de vulnerabilidade socioeconômica. A violência interpessoal é, nesse contexto, o culminar de uma série de outras violências às quais esse grupo vem sendo historicamente exposto em nosso país, desde o período da escravidão e, posteriormente, pela ausência de políticas públicas de cunho reparatório à população negra. Somando-se a isto, temos a própria invisibilidade da adolescência enquanto fase importante no desenvolvimento humano.

O interesse pelo tema definiu-se a partir da experiência profissional na área das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de modo mais específico, ao coordenar o processo de implantação do PPCAAM no Estado do Maranhão, durante o ano de 2016. Ao trabalhar com a temática de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com início de carreira em organizações da sociedade civil e, depois, com o ingresso na carreira pública - assumindo um cargo de coordenação na área, dentro da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), pude acompanhar

o desenvolvimento das discussões sobre o fenômeno da violência letal contra o segmento.

Estar em momentos distintos enquanto representante da sociedade civil e, posteriormente, do poder público, coordenando o processo de implantação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no Estado do Maranhão, durante o ano de 2016, proporcionou-me diferentes visões sobre as falas de cada segmento, bem como os diferentes entendimentos de como o fenômeno da violência letal contra adolescentes deveria ser tratado no âmbito das políticas públicas.

Quando se afirma que a discussão sobre a violência letal contra adolescentes é recente, a intenção é apontar que, mesmo com os indicadores demonstrando um crescimento da incidência do fenômeno na década de 1990, o poder público só começou a delinear iniciativas para tratar da questão no início dos anos 2000. Iniciativas essas que tratavam a intervenção sobre a violência letal de forma focalizada, em contextos onde o risco de o adolescente sofrer homicídio já estava instalado, como é o caso da atuação do PPCAAM.

Esse tipo de ação que trata a consequência do fenômeno tem sua importância na garantia imediata da integridade física dos adolescentes em risco de morte, mas também aponta, de forma mais ampla, que a atuação dos agentes públicos e também a compreensão da sociedade civil – que vê nessas ações uma solução imediata para o fenômeno da violência letal – estão baseadas no entendimento dessa forma de violência como algo restrito às relações interpessoais, mesmo que suas falas institucionais coloquem o contrário.

É necessária uma compreensão holística sobre do que se trata a violência, como a nossa sociedade a compreende e a pratica, e como as suas várias manifestações inter cruzam-se, para que, então, se possa posicionar essa forma específica – a violência letal contra adolescentes – no contexto das ações de políticas públicas. Observar as estratégias utilizadas na costura dos consensos a respeito da inserção ou não desta demanda na agenda pública dos municípios, considerando principalmente os fatores intervenientes expressos na relação da população com o público-alvo dessa política. Adolescentes que, apesar de serem reconhecidos no ordenamento jurídico como sujeitos de direitos, “sofrem na própria tessitura das

relações sociais um processo de coisificação que os alheia do reconhecimento de sua humanidade, e consequentemente a sua cidadania” (SILVA, 2017, p. 10).

Quando pensamos na violência e, mais especificamente, na violência letal como um tema a ser abordado no âmbito das políticas públicas, a primeira associação feita encontra-se na relação entre violência e segurança pública. O que, de forma mais coloquial, traduz-se no imaginário da maioria da população brasileira como sendo “caso de polícia”. Entretanto, contrariando esse imaginário, é na esfera da saúde que vamos encontrar a provocação mais contundente para se pensar a violência letal no âmbito das políticas públicas.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016), dados do Ministério da Saúde registraram 59.627 (cinquenta e nove mil seiscentos e vinte e sete) homicídios no Brasil, apenas no ano de 2014. Esse fenômeno ocorre de forma heterogênea em diferentes regiões do país e se estabelece em uma série de cenários socioeconômicos, políticos e culturais que o perpassam. Dentre esses diversos cenários, a atenção deste estudo volta-se para a elevada incidência de violência letal entre os adolescentes, apontados como grupo de risco deste fenômeno.

No ano de 2007 o Governo Federal instituiu oficialmente, através do Decreto nº 6.231 de 11 de outubro, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, como estratégia para o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil. De acordo com o Decreto, o Programa visa o atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte, e a suas famílias, retirando-os do raio de ação da ameaça e inserindo-os em novos e seguros espaços de moradia e convivência familiar e comunitária. Integra, assim, um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal nos anos 2000, que visa responder a uma pressão crescente da população e dos movimentos sociais organizados em torno da pauta da segurança pública.

De acordo com Willadino et al. (2005), a década de 1990 testemunhou o crescimento da violência criminal nos centros urbanos, exigindo atenção para o tema por parte de pesquisadores e tornando as políticas de segurança pública uma das principais demandas da sociedade aos gestores públicos. Entretanto, ao longo desse tempo, as três esferas – Municípios, Estados e a União –mantiveram-se inertes, ou executaram ações pontuais e de pouca capilaridade no enfrentamento da questão.

Os anos 2000 apresentam, então, um salto qualitativo nas ações do Governo Federal, com a criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), bem como o Fundo Nacional de Segurança Pública. Destaca-se que o texto do PNSP coloca a necessidade de integração da política de segurança pública às políticas sociais e às ações comunitárias, com intuito não apenas de repressão, mas também atentando para o caráter de prevenção à criminalidade.

No que diz respeito aos alvos da violência, é perceptível o destaque de crianças e adolescentes enquanto grupo vulnerável, principalmente da violência letal. A preocupação da sociedade com a segurança pública e a crescente criminalidade ganham relevância no mesmo período da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo Leal (2010), ao longo desses anos, o ECA tem se apresentado como um importante desdobramento da Constituição Cidadã de 1988, que em seu Artigo 277 determina que a criança e o adolescente devem ter seus direitos essenciais assegurados com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado. Prioridade, como bem aponta o Estatuto em seu Artigo 4º, que deve ser garantida pela formulação e pela execução das políticas sociais públicas, bem como pela destinação privilegiada de recursos públicos para as áreas voltadas à proteção da infância e da juventude.

Desse fato resultou, como aponta o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2015), a evolução de diversos indicadores como a redução da mortalidade infantil de crianças de até 1 ano, e na infância de até 5 anos, informando que os índices tiveram uma redução de 68,4% entre 1990 e 2012. Outros indicadores positivos somam-se à redução da mortalidade infantil, como a garantia de registro civil de nascimento a 95% das crianças brasileiras, e a queda na taxa média de analfabetismo entre crianças e adolescentes de 10 a 18 anos, que se apresentava entre 12,5% em 1990, passando para 1,4%, em 2013.

Todavia, durante os mais de 25 anos de existência do ECA, os casos de violência letal contra crianças e adolescentes aumentaram. Contra adolescentes, principalmente. E, de acordo com Melo e Cano (2017, p. 22), os índices de violência letal contra esse segmento apresentam crescente constante desde o ano de 2012, alcançando, em 2014, a média de 3,7 adolescentes mortos a cada grupo de 1.000 adolescentes entre 12 e 18 anos, nos municípios com população acima de 100 mil habitantes.

Iniciativas como a criação do PPCAAM visam exatamente conter o avanço da violência letal contra crianças e adolescentes. Sua coordenação, desde o momento da sua gênese, pelo Ministério dos Direitos Humanos, e da posterior elaboração do Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens (PRVL), pelo mesmo Ministério, no ano de 2009, apontam a tentativa de cumprimento das diretrizes de prevenção contidas no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Entretanto, diante do crescimento constante dos índices, faz-se necessário o questionamento quanto aos pontos falhos na execução dessa política. E neste questionamento, é importante atentar para o papel dos municípios com relação à agenda de segurança pública, e às ações tomadas por esse ente federativo para a redução e prevenção da violência letal contra adolescentes.

Willadino et al. (2005) apontam que, na redação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, a participação dos municípios foi colocada de forma bem incipiente, um panorama que se modificou ao longo do surgimento das demais iniciativas e que, a partir da instituição, em 2007, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), coloca a atuação territorial como foco, o que consequentemente dá às ações desenvolvidas nos municípios um papel de destaque. Traçando esse caminho, iniciativas que monitoram os indicadores de violência letal contra adolescentes foram criadas, como o Índice de Homicídios na Adolescência no Brasil – IHA, que fornece indicadores sobre o fenômeno em municípios com mais de 100.000 habitantes.

O Estado do Maranhão, dentre as unidades federativas, encontra-se em 9º lugar no ranking do IHA, e, dentre as capitais, São Luís encontra-se em 7º lugar, com a estimativa de 6,68 adolescentes mortos por homicídio a cada 1.000 adolescentes entre 12 e 18 anos (MELO; CANO, 2017, p. 26 e 27). Esse é um fato que chama a atenção e traz a necessidade de estudos e pesquisas para as possíveis causas do elevado índice de violência letal da capital maranhense, para a percepção do poder público e dos movimentos sociais na área da infância e juventude, a respeito do fenômeno e do público-alvo da violência, bem como para as estratégias no campo das políticas públicas para o enfrentamento da questão. Dentro do processo das políticas públicas buscou-se, neste estudo, a compreensão das diferentes formas de construção da agenda pública e, principalmente, de como os sujeitos coletivos se organizam para a promoção de pautas junto à gestão governamental.

Diante do exposto, inúmeros questionamentos sobre a temática podem ser levantados. Entretanto, os que permeiam este trabalho são: quais são os fatores que, isoladamente ou combinados, levam à morte desses adolescentes? Quem são os sujeitos que se importam com essas mortes? De que formas esses sujeitos se movimentam, no sentido de inserir o tema na agenda pública? Quais ações foram construídas, desde a promulgação do ECA, para a redução da violência letal contra adolescentes?

Tendo por base essas questões norteadoras, o objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de construção da agenda pública do município de São Luís em torno das ações de enfrentamento à violência letal contra adolescentes, no período de 2012 a 2016. Buscando o alcance desse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) situar historicamente como a questão da violência letal contra adolescentes vem sendo abordada no Brasil, no âmbito das políticas públicas;
- b) identificar os grupos de interesse que buscam visibilizar o tema da violência letal contra adolescentes, dentro da gestão pública municipal;
- c) discutir as iniciativas tomadas no âmbito do poder público municipal, a partir do processo de articulação desses grupos, visando reduzir a morte letal de adolescentes;
- d) avaliar os possíveis avanços e entraves no diálogo entre os grupos de pressão, os grupos de interesse e a gestão pública em torno do tema.

O universo deste estudo é composto pelo município de São Luís e os órgãos, entidades e organismos do poder público e da sociedade civil envolvidos no processo de inclusão da violência letal contra adolescentes na agenda pública, quais sejam: Ministério Público do Estado do Maranhão; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini e UNICEF.

A escolha desses órgãos, entidades e organismos deu-se pela sua importância dentro do Sistema de Garantia dos Direitos da Infância e Juventude em âmbito estadual e municipal; pelo seu histórico de atuação em favor dos grupos de adolescentes vulneráveis à violência letal; pela sua atuação enquanto sujeitos ativos no processo de formulação da agenda pública de defesa dos direitos de crianças e

adolescentes e, mais especificamente, pelas mobilizações em torno do tema da violência letal contra o segmento.

Em uma breve caracterização dessas organizações, pode-se dizer que o UNICEF foi criado pela Assembleia Geral da ONU, em 1946, com o objetivo de fornecer assistência emergencial às crianças, no período pós Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a missão do Fundo é fazer gestão pela proteção dos direitos de crianças e adolescentes, compreendendo que a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento deste segmento são indispensáveis para o progresso da humanidade. Assim, cabe ao UNICEF o trabalho de mobilização de recursos materiais e de articulação política, visando garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na oferta de serviços e na construção de políticas públicas, principalmente nos países considerados em desenvolvimento (UNICEF, 2018).

O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini (CDMP), por sua vez, foi fundado em 09 de agosto de 1991, um ano após a promulgação do ECA. Entretanto, de acordo com os registros históricos do próprio CDMP (2018), a atuação da entidade é anterior a esse período e nasce da mobilização dos educadores do projeto “Estrela da Rua”, realizado pela Casa João e Maria, em parceria com várias organizações governamentais e não-governamentais, em ligação com a Arquidiocese de São Luís, responsável por doar uma sala, onde funcionavam o Projeto, as atividades do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e, posteriormente, as primeiras atividades do Centro.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), foi criado no estado do Maranhão no mesmo ano que o CDMP, em 08 de julho de 1991, através da Lei estadual nº 5.130, como um órgão de caráter paritário, visando garantir a participação popular de forma representativa.

O Ministério Público Estadual (MPE) pode ser a mais antiga entre todas as instituições representadas neste estudo, se considerarmos seu processo de construção. De acordo com Paoli (2010), as origens do Ministério Público no Brasil reportam-se à instituição da figura do Promotor de Justiça, no Tribunal de Relação da Bahia, no ano de 1609. Todavia, considerando o marco temporal de análise aqui estabelecido, interessa-nos historicamente o momento em que o MPE passou a se organizar da forma como o conhecemos hoje, o que se dá a partir da Constituição de 1988. A Sessão I do Capítulo IV, que trata das “Funções Essenciais à Justiça”, fala

especificamente sobre as atribuições do Ministério Público, caracterizando-o, no escopo do Artigo 127, como um órgão permanente e autônomo, situado no âmbito da União e dos Estados, com diversas instâncias de atuação.

A pesquisa em foco orienta-se sob a perspectiva do materialismo histórico. De acordo com Minayo (2012), a dialética trabalha com a valorização tanto dos aspectos quantitativos, quanto qualitativos de um objeto de estudo, analisando as suas contradições intrínsecas, assim como o movimento perene entre as particularidades e as totalidades dos fenômenos observados. Desta forma, pretendemos, ao utilizar essa abordagem, compreender a realidade do tema proposto e de seu conjunto de relações, na tentativa de apreendê-los integralmente.

A necessidade aqui é de compreender essa prática de violência, situando-a historicamente em duas trajetórias que se inter cruzam. A primeira, é a da própria violência intrínseca ao processo de formação da sociedade brasileira e como ela é capaz de promover eventos desumanizadores de determinados grupos sociais, com o aval do restante da sociedade.

A segunda, é a de situar nacionalmente, de modo histórico, essa realidade no campo das políticas públicas, traçando um paralelo entre o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente, fazendo o recorte histórico local sobre como a política para a criança e o adolescente estruturou-se no município de São Luís, a partir da década de 1990, e sobre como esse processo local dialogou com o panorama nacional. Para Minayo (1993), o importante, ao analisar formações sociais, é estar atento ao que sofreu transformações, bem como ao que permaneceu em suas estruturas. E para o nosso objeto, é importante perceber o que evoluiu dentro do contexto democrático em que vivemos, e o que permaneceu de vivências autoritárias e opressoras.

É importante situar localmente o histórico a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente pois, de acordo com Gohn (2010), os movimentos sociais que se organizam em torno de demandas de grupos específicos – como o das crianças e dos adolescentes – tiveram seu fortalecimento durante a década de 1980, valendo-se dos conselhos paritários e dos espaços de participação popular dentro das administrações públicas.

Muito além de traçar uma cronologia, traçar esse panorama histórico é uma busca de situar o período de análise deste estudo – com foco nas ações ocorridas na

política municipal da criança e do adolescente entre os anos de 2012 a 2016 – dentro de uma totalidade dinâmica das relações, situando o fenômeno como um resultado “da interação da produção e da reprodução da sociedade pelos indivíduos” (MINAYO, 1993, p. 68).

Detalhando os procedimentos metodológicos, realizamos este estudo respeitando um conjunto de momentos articulados, iniciando pela revisão de literatura sobre a temática, com vistas a apresentar de forma aprofundada os conceitos trabalhados ao longo do estudo: Violência, Violência Letal, Adolescência(s), Estado, Movimentos Sociais, Políticas Públicas, e Agenda Pública. Neste sentido, configuraram-se como principais autores: Hannah Arendt, Cecilia Minayo, Slavoj Žizek, Marilena Chauí, Jessé de Souza, Ignácio Cano, Silvio de Almeida e Achille Mbembe, entre outros.

Outro momento importante da pesquisa foi o levantamento e a análise de estudos, pesquisas e indicadores sociais sobre o fenômeno da violência letal no Brasil, com destaque para o Índice de Homicídios na Adolescência – IHA; dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) sobre homicídios; relatórios da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre violência; Mapa da Violência no Brasil, elaborado pelo IPEA. Especificamente sobre o município de São Luís, foram utilizados o Relatório de Conclusão do 1º Ciclo da Plataforma dos Centros Urbanos, elaborado pelo UNICEF, e as publicações do Observatório Criança, organizado pelo Centro de Defesa Padre Marcos Passerini.

A pesquisa de campo realizou-se através de entrevistas semiestruturadas e elencou como entrevistados aqueles que, dentro das instituições selecionadas, possuem a memória oral acerca das ações desenvolvidas no período estudado, de 2012 a 2016, e ocupavam posições de coordenação de ações dentro desses espaços, a saber: Coordenação do Centro de Apoio Operacional da Promotoria de Infância e Juventude (CAOPIJ), do Ministério Público do Estado do Maranhão; Presidência do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Coordenação-Geral do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini; Consultor do UNICEF. Nessa divisão, temos: uma instituição do sistema de justiça; um conselho de direitos de composição paritária; uma organização não governamental e um organismo de atuação internacional.

O período de atuação desses sujeitos dentro das instituições ouvidas obedece ao corte temporal estabelecido nesta pesquisa, do ano de 2012 a 2016. Esse corte temporal considera os seguintes fatores:

1 – Crescimento constante nos índices de violência letal contra adolescentes: de acordo com Melo e Cano (2017), a partir do ano de 2012 registra-se o crescimento constante do quantitativo de adolescentes mortos nos municípios com mais de 100 mil habitantes, desde o primeiro monitoramento realizado pelo Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, que toma por base o ano de 2005.

2 – Publicação do Guia Municipal e Prevenção à Violência Letal contra Adolescentes e Jovens: a edição do Guia foi uma iniciativa realizada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), UNICEF e Observatório de Favelas, no sentido de subsidiar os municípios, diante do aumento exponencial da violência letal contra adolescentes, bem como traçar estratégias de prevenção do fenômeno.

3 – Ciclo da Gestão Municipal: no ano de 2012, ocorreram eleições para os cargos do poder executivo e legislativo municipal, com os mandatos que se iniciaram no ano de 2013 e encerraram-se no ano de 2016 e tiveram pautados, dentre outras questões abordadas na campanha, o avanço da violência urbana e as ações voltadas para a garantia da segurança pública.

A intenção da escolha deste ciclo de 2012 a 2016 foi também a de observar se estes dois instrumentos de mobilização (IHA e Guia Municipal) de alcance nacional conseguiram auxiliar os grupos de interesse na inserção da temática da violência letal contra adolescentes dentro da agenda de governo municipal e como essas estratégias desenvolveram-se, considerando a dinâmica do território, no caso o município de São Luís – MA.

As entidades, os órgãos e os organismos que fazem parte do objeto de estudo deste trabalho possuem atuação em todo o estado do Maranhão, porém, com um histórico significativo de atuação na região da Ilha, bem como o estabelecimento de conexões com o contexto nacional e internacional de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Esse contexto foi de extrema relevância na escolha, tendo em vista que o universo que compõe a chamada Rede de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes no município de São Luís é vasto.

Algo que merece ser destacado sobre essa Rede Municipal é a constante mudança dos sujeitos que a compõem, a cada dois anos, entre poder público e sociedade civil, ora ocupando cargos públicos comissionados tanto na gestão municipal quanto estadual, ora como representação de ONGs, Fóruns, Comitês de entidades da sociedade civil, etc.

Essa ação de “vestir duas camisas” é bem similar à descrita por Gomes, Moura e Silva (2016), em relação ao primeiro mandato do Governo Lula, no contexto em que se consolida uma política pública federal voltada para a juventude. No processo de construção da agenda governamental, esses sujeitos localizam-se tanto nos denominados grupos de interesse, como nos atores governamentais, atuando como ponte que facilita o diálogo entre esses dois segmentos de participantes ativos na formulação da agenda.

Outro ponto de destaque sobre o perfil dos sujeitos que compõem a Rede em questão é sua estreita ligação com outros movimentos sociais classificados por Gohn (2010) como “identitários”, principalmente o movimento negro e o de mulheres. Para a autora, os movimentos identitários têm contribuído historicamente para a organização e a conscientização da sociedade, ao trazer a público um conjunto de demandas, através da prática de pressão e mobilização, de forma contínua e sistemática.

Eles não são apenas reativos, movidos só pelas necessidades (fome ou qualquer outra forma de opressão), pois podem surgir e se desenvolver também a partir de uma reflexão sobre sua própria experiência. Na atualidade, muitos deles apresentaram um ideário civilizatório que coloca como horizonte a construção de uma sociedade democrática, suas ações são pela sustentabilidade e não apenas autodesenvolvimento. Lutam por novas culturas políticas de inclusão, contra a exclusão. Questões como a diferença e a multiculturalidade têm sido incorporadas para a construção da própria identidade dos movimentos. Lutam pelo reconhecimento da diversidade cultural. Há neles, na atualidade, uma ressignificação dos ideais clássicos de igualdade, fraternidade e liberdade. A igualdade é ressignificada com a tematização da justiça social; a fraternidade se retraduz em solidariedade; e a liberdade associa-se ao princípio da autonomia – da constituição do sujeito, não individual, mas coletivo; autonomia entendida como inserção e inclusão social na sociedade, com autodeterminação, com soberania. Os movimentos sociais sempre têm um caráter educativo e de aprendizagem para seus protagonistas. (GOHN, 2010, p. 16)

É importante destacar a intersecção entre esses diferentes movimentos e como a defesa de algumas pautas acabam sendo compartilhadas. No caso da violência letal contra adolescentes, será possível perceber ao longo do estudo como

movimento negro faz-se bastante presente junto ao movimento em defesa da criança e do adolescente e ao movimento de juventude.

Especificamente sobre o perfil dos sujeitos entrevistados, todos possuem formação em ensino superior e, mesmo que alguns estejam localizados atualmente em ocupações que não se correlacionam de forma direta com a política de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, construíram suas carreiras profissionais nessa área e possuem o reconhecimento da Rede de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, em nível municipal e estadual.

Dos quatro entrevistados, três eram mulheres e um era homem, trazendo uma questão para a reflexão sobre o papel feminino na promoção das políticas públicas para crianças e adolescentes e sobre quais seriam as correlações dessa atuação com as construções dos papéis de gênero em nossa sociedade.

Especificamente em relação ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, pelo seu caráter paritário, foram entrevistadas duas representações: uma que ocupou a presidência do órgão enquanto poder público e outra que ocupou o mesmo posto enquanto representação da sociedade civil, no período de 2012 a 2016. A representação da sociedade civil, que ocupou o assento da presidência em 2013, integrou a diretoria do CDMP no mesmo período, corroborando com a prática de concentração de representação de múltiplos espaços de militância em um único sujeito, e levando essa pessoa entrevistada em ocasiões diferentes para este trabalho, representando organizações distintas.

As entrevistas revelam sua importância neste trabalho, pois são uma tentativa de mapear uma intervenção que ainda está em curso no município de São Luís, que necessita de registro, bem como de contribuições que auxiliem no processo de consolidar o enfrentamento à violência letal contra adolescentes como pauta da agenda governamental. Como forma de coleta das informações foi organizada uma entrevista semiestruturada, que se divide em três momentos: atuação do órgão ou entidade de uma forma ampla, abarcando o seu histórico, objetivos e contexto que os levaram a iniciar um trabalho com o segmento “criança e adolescente”.

O segundo momento das entrevistas foca nas ações específicas para o combate à violência contra crianças e adolescentes, questionando quais as principais violações aos direitos humanos desse segmento que demandaram ações no estado do Maranhão e, mais especificamente, no município de São Luís. Por último, dentro

do tema “combate à violência”, abordamos a violência letal contra adolescentes e em que contextos ela foi galgando espaço nos discursos, a ponto de ser encarada como uma questão que necessitava de intervenção pelo campo das políticas públicas, com os avanços e os desafios no processo de promoção dessa temática ao *status* de agenda governamental no município.

Ao final da coleta das informações, foi utilizada uma matriz para organização das respostas dos entrevistados, separando a fala de cada sujeito dentro das questões propostas. O objetivo da análise das informações foi observar o quanto a atuação destes sujeitos coletivos influenciou as ações do município no combate à violência letal contra adolescentes e de que forma buscaram estabelecer um diálogo com a Gestão Municipal de São Luís, para a construção dessa agenda.

Desse modo, o estudo encontra-se estruturado em três capítulos, além desta Introdução. No primeiro capítulo, intitulado “A violência como base da formação da sociedade brasileira: impacto sobre os adolescentes”, foi desenvolvida uma abordagem acerca das concepções e tipologias de violência, bem como sobre a violência enquanto base da formação social brasileira e seus impactos sobre os adolescentes.

O segundo capítulo, denominado “Violência letal contra adolescentes e agenda pública: da invisibilidade legal ao extermínio da juventude”, trata da violência letal contra adolescentes e suas repercussões na agenda pública. Partindo de uma análise da legislação vigente, percebe-se que a violência letal contra adolescentes não está prevista em seu corpo jurídico, o que pode ser percebido a partir de uma análise histórica das formas de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil, desde o período imperial até o reestabelecimento da democracia e em suas legislações posteriores, com destaque para o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Juventude. Concluindo o capítulo, foi traçado um perfil dos adolescentes vítimas de violência letal no Brasil e Maranhão.

O terceiro capítulo, intitulado “A violência letal contra adolescentes no município de São Luís e os desafios da inserção do tema na agenda pública”, apresenta particularidades da violência letal contra adolescentes no município de São Luís – MA e os desafios da inserção do tema na agenda pública, a partir do estudo acerca do processo de constituição da agenda pública, dos sujeitos, de interesses e de prioridades, tendo como base os depoimentos dos sujeitos coletivos que

representaram os órgãos e entidades que compuseram o universo da pesquisa de campo.

As contradições e tensões dentro dessa dinâmica foram de grande consideração para este trabalho. De acordo com Minayo (1993), o interesse na totalidade aqui não é determinar um padrão de funcionamento dessa realidade, e sim, jogar luz às diferenças de cada parte que a compõe e sobre como os seus diálogos e tensionamentos colaboram para a construção do panorama no geral.

A meta é contribuir para este processo que ainda está em curso, para que, ao analisar as contradições discursivas e de ação, bem como os avanços e os entraves, ao dar resposta a essa demanda, possa-se contribuir com a construção e a consolidação dessa pauta na agenda governamental do município. E por ser um processo recente, pretende-se, com as reflexões presentes neste estudo, que possam produzir subsídios que fortaleçam a discussão e a ação dos diferentes grupos que buscam tornar o tema visível na agenda governamental.

2 A VIOLÊNCIA COMO BASE DA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA: impactos sobre os adolescentes.

É comum ouvir a fala de que “o povo brasileiro é um povo pacífico”, entretanto, essa ideia tende a entrar em choque com a própria percepção da população sobre o avanço da violência nas cidades brasileiras, bem como quando relacionada a eventos históricos fundamentais para nossa construção enquanto sociedade, o que nos leva a iniciar este estudo buscando compreender de que formas a violência pode se manifestar e, dentre estas diversas formas, quais estamos enxergando enquanto sociedade.

2.1 Violência: concepções e correlações

Violência (s.f): 1. Uso da força física; 2. Ação de intimidar alguém moralmente ou o seu efeito; 3. Ação frequentemente destrutiva, exercida com ímpeto, força; 4. Expressão ou sentimento vigoroso; fervor. (HOUAISS, 2011, p. 961)

Ao iniciar um esforço de aprofundamento acerca do conceito de violência, trazemos, logo de início, a definição do Dicionário Houaiss sobre a palavra e, partindo deste ponto, do básico, percebemos que ela descreve diversas formas de uso abusivo, tanto da força física, quanto da força simbólica, dando a esse fenômeno um caráter de questão transversal, que deve ser considerada pela sociedade contemporânea.

Exemplo disto materializa-se quando, no ano de 1996, a Organização Mundial da Saúde – OMS, após a realização da Quadragésima Nona Assembleia Mundial de Saúde, declarou – através da Resolução WHA 49.25 – que a violência é um dos principais problemas de saúde pública no mundo, e solicitou que os Estados-membros façam a avaliação da questão e pensem em formas de abordagem nos seus respectivos territórios (OMS, 1996, p. 01).

Essa iniciativa teve sua importância por ampliar a compreensão sobre a violência para além da ação individual, seja de quem pratica, ou de quem é alvo de agressões, pois, de acordo com Krug et al (2002), o foco da saúde pública não é individual, mas sim no tratamento de causas e sintomas que afetam o bem-estar das populações. O conceito da OMS para o tema define que a violência se dá através do

[...] uso intencional da força física ou do poder, real ou ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG et al, 2002, p. 27).

Para Krug et al (2002), o uso da palavra “poder” nessa conceituação amplia a compreensão usual de que violência se restringe ao uso de força física, estendendo o espectro às ações resultantes de relações de poder desiguais, através da intimidação e da ameaça, em níveis físicos e psicológicos, ou até mesmo do não uso do poder instituído para a resolução de uma situação de vulnerabilidade, configurando um ato de negligência, por exemplo.

Essa abordagem da saúde sobre a questão não é deslocada de sentido e se reforça, quando se observa que a letalidade intencional no Brasil cresceu de forma endêmica. E, ainda dentro da lógica de pensamento da saúde, doenças espalham-se pelo território e acometem a maioria da população por encontrarem no ambiente fatores propícios para o seu crescimento, como no caso da dengue, que encontra, por exemplo, na deficiência da política de saneamento básico, uma das condições para a proliferação do mosquito transmissor.

Precisamos atentar também, para além dos múltiplos fatores de causa, que endemias demandam tempo para alcançarem tais proporções, e isso decorre do fato de que, em suas manifestações iniciais, o problema não foi encarado como tal. Para Arendt (2013), a violência sempre foi considerada como algo natural ao processo sócio-histórico de construção das civilizações, o que explicaria como, até o período posterior à 2ª Guerra Mundial, ela era raramente escolhida como objeto de estudo, pois “ninguém questiona ou examina o que é obvio para todos” (ARENDT, 2013, p. 23).

O período entre guerras, pelo volume de atrocidades cometidas contra a humanidade de forma sistemática, chamou a atenção para o fenômeno da violência, mas, ainda assim, o pensamento a respeito da violência debruçou-se sobre uma forma específica de como ela se manifesta quando, na realidade, para compreender a complexidade do fenômeno, deve-se atentar que existem manifestações diversas de violência, com maior ou menor grau de visibilidade, de acordo com o contexto histórico e social em que se localizam.

Ao prestar atenção, por exemplo, nas falas dos idosos diante das notícias de jornais a respeito de crimes contra a vida e o patrimônio, da violência doméstica, e de outras ofensas diversas à integridade física e segurança, é sempre possível ouvir que “no meu tempo essas coisas não existiam”. É fato que essas expressões sofreram a interferência do tempo e espaço onde ocorreram, porém, a sua visibilidade neste

dado momento histórico está ligada à própria visibilidade daqueles que historicamente são seus alvos. Invisibilidade está longe de significar a inexistência de um determinado fenômeno, e cabe-nos a indagação quanto aos movimentos que fazem com que a população enxergue determinado comportamento como um problema. Sobre este ponto, Zizek (2014) aponta que:

Se há uma tese unificadora nas reflexões que se seguem, é a de que existe um paradoxo semelhante no que diz respeito à violência. Os sinais mais evidentes de violência que nos vêm à mente são atos de crime e terror, confrontos civis, conflitos internacionais. Mas devemos aprender a dar um passo para trás, a desembaraçar-nos do engodo fascinante desta violência “subjetiva” diretamente visível, exercida por um agente claramente identificável. Precisamos ser capazes de perceber os contornos dos cenários que engendram essas explosões. O passo para trás nos permite identificar uma violência que subjaz aos nossos próprios esforços que visam combater a violência e promover a tolerância (ZIZEK, 2014, p. 17).

O tipo de violência pautado na agenda pública está ligado aos episódios de crimes contra a vida e contra o patrimônio. O discurso e a mobilização da população giram em torno do que Zizek (2014) conceitua como “violência subjetiva”, que seria a parte mais visível das violações sofridas cotidianamente. Para o autor, entretanto, essa visibilidade acaba por turvar o que ele classifica como “violência objetiva”, de caráter sistêmico e, por muitas vezes, base de sustentação para as violações subjetivas. Zizek (2014, p. 18) afirma que:

A questão é que as violências subjetiva e objetiva não podem ser percebidas do mesmo ponto de vista: a violência subjetiva é experimentada enquanto tal contra o pano de fundo de um grau zero de não violência. É percebida como uma perturbação do estado de coisas “normal” e pacífico. Contudo, a violência objetiva é precisamente aquela inerente a esse estado “normal” de coisas. A violência objetiva é uma violência invisível, uma vez que é precisamente ela que sustenta a normalidade do nível zero contra a qual percebemos algo como subjetivamente violento. Assim, a violência sistêmica é de certo modo algo como a célebre “matéria escura” da física, a contrapartida de uma violência subjetiva (demasiado) visível. Pode ser invisível, mas é preciso levá-la em consideração se quisermos elucidar o que parecerá de outra forma explosões “irracionalistas” de violência subjetiva.

Ao observar essa abordagem do fenômeno, compreende-se a necessidade de pensar na violência exercida no âmbito das relações interpessoais e também na violência exercida de forma mais ampla nas relações sociais, entre as classes, pelos governos, sem perder de vista que essas manifestações se inter cruzam e são permeadas por um processo sócio-histórico que antecede o momento do dano físico, psicológico ou material. Nessa perspectiva, trazemos a conceituação de Minayo (2003), afirmando que:

[...] a violência não é uma, é múltipla. De origem latina, o vocábulo vem da palavra *vis*, que quer dizer 'força' e se refere às noções de constrangimento e de uso da superioridade física sobre o outro. No seu sentido material, o termo parece neutro, mas quem analisa os eventos violentos descobre que eles se referem a conflitos de autoridade, a lutas pelo poder e à busca de domínio e aniquilamento do outro, e que suas ações são aprovadas ou desaprovadas, lícitas ou ilícitas, segundo normas sociais mantidas por aparatos legais da sociedade ou por usos e costumes naturalizados. Mutante, a violência designa, pois – de acordo com épocas, locais e circunstâncias -, realidades muito diferentes. Há violências toleradas e violências condenadas. E, desde o nascimento do *homo sapiens* e, mais especificamente, desde o início da modernidade, ela se enriquece de novas formas, cada vez mais complexas e, ao mesmo tempo, mais fragmentadas e articuladas. (MINAYO, 2003, p. 25)

Diante da multiplicidade de fatores, ao pensar a violência enquanto conceito, seria mais adequado usar a palavra “violências”, no plural, pois fica claro, a partir das conceituações até aqui apresentadas, que um ato de agravo será, na maioria das vezes, decorrente de uma série de outros abusos somados ao longo da trajetória de um indivíduo, ou dos grupos populacionais que se tornam alvo de agressões. Essas violências, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), passaram a ser perceptíveis na sociedade a partir da objetivação jurídica de novos direitos, derivados da discussão sobre direitos humanos, classificados em direitos de primeira, segunda e terceira geração (ONU, 2002, p. 29).

Os direitos de primeira geração, de acordo com a ONU (2002), correspondem aos direitos individuais do fim do século XVIII e do início do século XIX, o que os situa no contexto da Revolução Francesa. Para Bobbio (2004), esses direitos foram reconhecidos em favor da população, como uma forma de proteção contra o poder opressivo do Estado, reservando aos indivíduos ou grupos particulares uma esfera de liberdade em relação a este.

A valorização das liberdades individuais, entretanto, tende a criar um desequilíbrio social que deve ser reparado, e traz o pano de fundo para os chamados direitos de segunda geração. Situados historicamente no período entre guerras, fazem alusão aos direitos sociais e econômicos. Enquanto a primeira geração pauta a liberdade dos indivíduos, a segunda vem trazer o princípio de igualdade entre estes (ONU, 2002, p. 29), resguardando, assim, os direitos de classes e de grupos populacionais específicos.

Os direitos de terceira geração, por sua vez, trazem o debate da proteção aos bens coletivos da humanidade, contra as consequências negativas do avanço científico e tecnológico. De acordo com a ONU (2002, p. 30), dizem respeito à

promoção da paz, à preservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais, à qualidade de vida, e ao respeito ao patrimônio histórico e cultural da humanidade.

Desta forma, para a ONU (2002), os direitos de primeira, segunda e terceira geração seriam resultado de um processo histórico de visibilidade das violências até então ignoradas, mas que passaram a ser discutidas a partir da construção de uma cultura de direitos humanos. Por isso, é correto afirmar que há violências visíveis ou invisíveis, de acordo com o contexto da sociedade na qual ocorrem e, neste sentido, foram identificados pelo Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz (CIIIP), ligado à ONU, cinco tipos de violências, seguindo os critérios de visibilidade.

As “violências visíveis” compõem a primeira tipologia apresentada, e se dividem entre “violência coletiva” e “violência institucional ou estatal”. A violência coletiva ocorre quando a sociedade, em conjunto ou através de grupos importantes, participa de forma ativa e aberta da violência direta. Já a violência institucional ou estatal é deflagrada pelas instituições que possuem legitimidade para o uso da força (ONU, 2002, p. 33).

Como exemplo de violência coletiva temos os conflitos armados e as guerras, em casos extremos e, para ilustrar a violência institucional ou estatal, podemos citar os abusos cometidos pelo corpo policial em suas operações. É interessante frisar que, sob um primeiro olhar, a violência institucional pode ser confundida com a “violência estrutural”. Mas adiante veremos que esse tipo de violência não pode ser isolado como atuação de uma única instituição ou ente estatal.

As violências “semi-invisíveis” ou “parcialmente visíveis” dizem respeito ao que se compreende por “violência individual”, em suas diversas manifestações, preservando seu caráter interpessoal. Por sua vez, as chamadas “violências invisíveis” compreendem a “violência cultural”, manifesta pela utilização das diferenças de raça, etnia, gênero e religião para inferiorizar indivíduos, e a “violência estrutural”, que se torna invisível pelo seu caráter sistêmico. De acordo com as Nações Unidas, esse último tipo de violência não é fruto da ação de um indivíduo sobre outro,

[...] mas fruto de um sistema social que oferece oportunidades desiguais a seus membros. Ainda que não se tenha conhecimento de nenhuma sociedade sem desigualdades, o que pode variar é seu grau: de um extremo que garanta um mínimo de realização das potencialidades de vida a todos os seus membros, até a condição infra-humana de sobrevivência de uma proporção maior ou menor dos setores sociais que a compõem. (ONU, 2002, p. 103).

Considerando as classificações apresentadas acima, onde enquadraríamos então a violência letal, objeto deste estudo? Quando trazemos a iniciativa da OMS em localizar a violência como problema de saúde pública, tomamos a posição de buscar ressignificar essa concepção sobre si e sobre as formas de atuar no fenômeno. Importa compreender que destacar o entendimento do campo da saúde no debate não significa patologizar o fenômeno da violência letal, e sim favorecer a construção da perspectiva de que, em escala ampliada, o nosso modo de vida, enquanto sociedade, nossas interações sociais, políticas, econômicas e culturais refletem em nós como um todo.

Nesse sentido, os estudos sobre violência no campo da saúde dialogam com os estudos já desenvolvidos pelas ciências sociais e humanas, mostrando o alcance e a complexidade do tema. É a partir dos estudos no campo da saúde que se torna possível trazer uma conceituação sucinta sobre o que é tipificado como violência letal. De acordo com Waiselfisz (2015, p.9):

Diferentemente das chamadas causas naturais, indicativas de deterioração do organismo ou da saúde devido a doenças e/ou ao envelhecimento, as causas externas remetem a fatores independentes do organismo humano, fatores que provocam lesões ou agravamentos à saúde levando à morte do indivíduo. Essas causas externas englobam um variado conjunto de circunstâncias, algumas tidas como acidentais (mortes no trânsito, quedas fatais, etc.) e outras como violentas (homicídios, suicídios, etc.). Por isso um dos nomes atribuídos a esse conjunto é o de acidentes e violências ou, em outros casos, simplesmente violências, dividindo a mortalidade em dois grandes campos: o das mortes naturais e o das mortes violentas.

A violência letal está classificada, dentro do SIM, do Ministério da Saúde, dentro do conjunto de “mortes por causas externas” e, mais especificamente, as mortes causadas por agressões intencionais, de acordo com a catalogação da Classificação Internacional de Doenças – CID. Então podemos conceituar violência letal como a morte de um indivíduo em decorrência da agressão intencional praticada por outro indivíduo. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018)

O fato de ser uma conceituação sucinta não significa, entretanto, que a violência letal ocorra de forma simples e linear. O próprio escopo do CID, em suas diferentes classificações para a agressão, já indica a possibilidade de múltiplas determinações para a ocorrência do fenômeno, cabendo ao pesquisador traçar o mapa de como essas inúmeras possibilidades refletem-se na realidade do seu objeto de estudo.

Dito isto, podemos afirmar que a violência letal se insere nas formas de violências visíveis, através dos conflitos coletivos e do uso da força pelo Estado. Mas também é vista, em primeiro momento, como uma violência parcialmente visível, já que é compreendida por grande parte da população como resultado de conflitos de caráter interpessoal. Os conceitos de “violências visíveis” e “violências parcialmente visíveis” articulam-se com a elaboração de “violência objetiva”, trazida por Žižek (2014). Contudo, encontraremos no discurso do autor um ponto de discordância sobre a invisibilidade do que a ONU classifica de “violência cultural”. Para Žižek (2014), há um repúdio a esta forma de violação, ao menos do ponto de vista discursivo, quando coloca que

Opor-se a todas as formas de violência – da violência física e direta (extermínio em massa, terror) à violência ideológica (racismo, incitação ao ódio, discriminação sexual) – parece ser a maior preocupação da atitude liberal tolerante que predomina atualmente. Uma chamada SOS sustenta esse discurso, abafando todas as outras abordagens possíveis: todo o resto pode e deve esperar. (ŽIŽEK, 2014, p. 24).

Esse enfoque, muitas vezes meramente discursivo na urgência do combate destas violências expressa, para o autor, um sinal de alerta. Cabendo questionar se

Não haveria algo de suspeito, até mesmo sintomático, nesse foco sobre a violência subjetiva, a violência dos agentes sociais, indivíduos maléficos, aparelhos repressivos disciplinados, das multidões fanáticas? Não haveria aqui uma tentativa desesperada de desviar as atenções do verdadeiro lugar do problema, uma tentativa que, ao obliterar a percepção de outras formas de violência, se torne assim parte ativa delas? (ŽIŽEK, 2014, p. 24).

Para elucidar esse questionamento, é preciso ter sempre em mente o ponto importante em que as violências se inter cruzam. Essas violências visibilizadas pelo combate direto, ou pelo discurso, encontram no campo maior da violência estrutural o terreno para sua disseminação, que, por sua vez, é possível a partir de um maior ou menor avanço das desigualdades em uma sociedade.

A violência estrutural seria o que Žižek (2014) classifica como “violência objetiva”, inerente ao Estado moderno e sustentáculo do seu funcionamento. E por ser parte mesma das suas bases, tem passado despercebida para a grande maioria da população. O advento da sociedade moderna, em certa medida, passa também por uma nova corporificação dos medos tribais e da forma de geri-los. Chauí (2017) aponta que a mudança trazida pelo estabelecimento da sociedade ocidental moderna está na percepção da política e da história como construção dos homens. Os rumos

da sociedade não fazem mais parte de uma determinação divina, mediada através da ação de um soberano, incumbido pelo próprio Deus para esse trabalho.

O medo, naquele cenário, era externo, pois assim como éramos operados externamente por forças divinas, outras forças, também externas e contrárias, poderiam se manifestar. O tirano, naquela lógica, era um homem envolvido pelo Diabo, quando agia pela primazia dos seus próprios desejos à revelia do bem-estar do seu povo. Na sociedade moderna

[...] descobre-se, agora, que as relações sociais e políticas nasceram da ação social de grupos ou indivíduos (como diz Maquiavel) ou da reunião de indivíduos isolados (como nas teorias do contrato social). Assim, ao lado de Deus e o Diabo (pois a sociedade moderna continua cristã) e do medo à Natureza, os homens passam a ter um medo fundamental: temem uns aos outros enquanto seres humanos. Donde as teorias políticas modernas do 'homem lobo do homem' e da situação que antecede a política como "guerra de todos contra todos". O medo, antes, era teológico-político, torna-se medo sociopolítico, medo do humano. (CHAUÍ, 2017, p. 262 - 263).

A modernidade confere ao homem o caráter de sujeito social, político e histórico e localizado em uma sociedade que, por não ser mais fruto do plano divino, mostra-se desigual pela ação dos homens. É neste dado momento em que se constrói o pensamento moderno sobre os direitos do homem e do cidadão e tecem-se as garantias jurídicas, sociais e políticas que visam proteger as pessoas umas das outras. É neste momento em que também se discute a necessidade de uma instância que se coloque enquanto mediadora desse potencial conflito e de que a ela seja conferida a legitimidade do uso da força e da coerção, nos momentos em que um indivíduo ultrapassar o direito do outro.

Nessas condições, em tese, o Estado concentra em si a responsabilidade de zelar pelos direitos de todos os cidadãos, como também lhe cabe o exercício legítimo da violência, com vistas a pôr fim às violações interpessoais. E, nesse aspecto, Hannah Arendt (2013) busca traçar uma diferenciação entre o que separa a violência do exercício do poder, afirmando que este

[...] é de fato a essência de todo governo, e não a violência. A violência é por natureza instrumental; como todos os meios, ela sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja. E aquilo que necessita de justificação por outra coisa não pode ser a essência de nada. (ARENDT, 2013, p. 68).

Como então diferenciar quando o Estado está fazendo uso legítimo da violência, e quando a está utilizando de forma arbitrária? Arendt (2013), argumenta que

[...] o poder não precisa de justificação, sendo inerente à própria existência de comunidades políticas; o de que ele realmente precisa é legitimidade. O tratamento corriqueiro dessas duas palavras como sinônimas não é menos enganoso ou confuso do que a equação corrente entre obediência e apoio. O poder emerge onde quer que as pessoas se unam e ajam em concerto, mas sua legitimidade deriva mais do estar junto inicial do que qualquer ação que então se possa seguir. A legitimidade, quando desafiada, ampara-se a si mesma em um apelo ao passado, enquanto a justificação remete a um fim que jaz no futuro. A violência pode ser justificável, mas nunca será legítima. Sua justificação perde a plausibilidade quanto mais o fim almejado se distancia no futuro. (ARENDT, 2013, p. 69).

Do ponto de vista de uma sociedade de classes, desigual, em que encontramos interesses antagônicos, é importante se perguntar a quais interesses o Estado está atrelado? Nessa correlação de forças, que grupos legitimam o seu poder? Que violências são consideradas legítimas para a manutenção desse poder?

Mesmo as violências de caráter interpessoal, com o seu impacto imediato sobre os corpos e as vidas das pessoas, encontram entraves no seu combate, à medida que atingem grupos vulneráveis e historicamente aliados dos espaços de decisão, o que nos leva a reafirmar que a violência estrutural é difusa, de tal modo que, mesmo tendo impacto negativo sobre as condições de vida da população, raramente é percebida ou seu funcionamento e reprodução são questionados.

Esses questionamentos são necessários para este estudo, pois é de grande importância localizar a violência letal também como um produto da violência estrutural. A violência estrutural está, em grande medida, enquadrada no que Minayo (2003) chama de “violências toleradas”, visto que discutir a existência de uma forma de violência não a torna visível no cotidiano da sociedade.

2.2 A violência estrutural e cultural na formação do Estado brasileiro

Tendo a abordagem anterior como ponto de partida e, considerando a observação das narrativas construídas a respeito do processo civilizatório brasileiro, percebemos que não só a violência estrutural é apresentada como algo natural, mas também as diversas violências são colocadas em segundo plano, com aparições esporádicas, ou geralmente retiradas do processo de narrativa sobre a construção do país. Marilena Chauí, na sua obra “Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária” discorre sobre os mitos criados no processo de construção da sociedade brasileira e sobre como estes impedem uma compreensão da realidade e da necessidade de lidar com ela.

A autora insiste na denominação “mito fundador” pela busca em diferenciar os processos de fundação e formação. Pois, segundo Chauí, quando tratamos da formação da sociedade brasileira, estamos considerando não unicamente as “determinações econômicas, sociais e políticas” desse processo, mas também as contradições dentro desse período que acabam por gerar os constantes movimentos de transformação. Em um caminho diverso, ao falarmos da fundação do Brasil, mergulhamos em uma narrativa que se propõe a construir um imaginário social sobre determinado momento histórico,

[...] tido como instante originário que se mantém vivo e presente no curso do tempo, isto é, a fundação visa a algo tido como perene (quase eterno) que traveja e sustenta o curso temporal e lhe dá sentido. A fundação pretende situar-se além do tempo, fora da história, num presente que não cessa nunca sob a multiplicidade de formas ou aspectos que pode tomar. Não só isso. A marca peculiar da fundação é a maneira como ela põe a transcendência e a imanência do momento fundador: a fundação aparece como emanando da sociedade (em nosso caso, da nação) e, simultaneamente, como engendrando essa própria sociedade (ou a nação) da qual ela emana. É por isso que estamos nos referindo à fundação como mito. (CHAUÍ, 2007 p. 05).

Ao apresentar o conceito do “mito fundador”, a autora coloca que a construção identitária da sociedade brasileira está calcada em uma representação da realidade, que se estrutura a partir da negação da história e possui a capacidade de estar continuamente reorganizando seus sentidos, a fim de cumprir o seu papel, que seria o de impedir os indivíduos de compreender as reais estruturas que sustentam a formação da nossa sociedade.

Minayo (2003) afirma que, do ponto de vista político, a violência tem sido uma questão recorrente na sociedade brasileira, e aponta duas vertentes importantes a serem observadas. A primeira, é que o tema ultrapassou as esferas policial e jurídica e tornou-se ponto de pauta prioritário da sociedade civil. A segunda vertente a ser observada é sobre o tipo de violência que tem se tornado fonte de preocupação da sociedade. A autora coloca que

[...] pela conjunção de vários fatores, são a ‘criminalidade e a delinquência social’. Por ameaçar o patrimônio e a vida das pessoas, essas formas específicas de relações e de comportamento que cresceram velozmente na sociedade brasileira nos últimos vinte e cinco anos, e que são consideradas proscritas, ilegais e ilegítimas, passaram a criar um sentimento generalizado de insegurança e medo, tornando-se uma ‘forma totalizante’ de percepção da violência. Seu caráter globalizador e generalizante é tão forte no imaginário nacional e na opinião pública que criminalidade e delinquência são vistas como uma ‘produção autônoma’ de determinados atores (sobretudo os pobres e habitantes das periferias) sem nenhuma vinculação com outras questões nacionais. (MINAYO, 2003, p. 32).

A escolha, se assim podemos dizer, de determinada manifestação de violência em detrimento de diversas outras formas presentes em nossa sociedade, bem como a atribuição do acontecimento deste fenômeno a uma determinada parcela da população são o resultado de um processo de alheamento da sociedade brasileira de sua própria formação. Esse processo, para Souza (2011, p.31 e 32), seria parte da nossa construção subjetiva enquanto brasileiros, que denomina de “DNA simbólico”. Para o autor,

Uma diferença fundamental entre o DNA individual e o coletivo é que o segundo, diferentemente do primeiro, é ‘construído’ historicamente. Em outras palavras, ele é ‘contingente’, ou seja, existe um elemento importante de arbitrariedade na medida em que ele poderia ser construído de outro modo. Entender por que ele foi construído dessa maneira e não de outra qualquer significa se apropriar da própria memória, lembrar o ‘esquecido’, e compreender, em última instância, ‘quem somos’, por que nos tornamos ‘quem nós somos’ e de que modo isso determina, sem que saibamos, toda a nossa vida social e política atual e futura. Mais importante, como só se aprende com a autocrítica, podemos também, porventura, ‘mudar o nosso DNA simbólico e cultural’ na medida em que nos apropriamos dele sem ilusões e sem fantasias compensatórias. (SOUZA, 2001, p.31 e 32).

A identidade do brasileiro foi construída de modo que ele se enxergasse enquanto indivíduo pacífico, gentil e ordeiro, ainda residindo no imaginário geral a ideia de que o processo civilizatório do país se deu, na maior parte do tempo, de forma colaborativa, com episódios isolados de conflitos e insurgências. Souza (2001) denomina essa identidade como “mito da brasilidade”, que seria a nossa edição de uma forma moderna de produção do sentimento de solidariedade coletiva, utilizado no processo de construção das nações. A importância de perceber essa “hierarquia moral” está em também compreender a percepção mútua entre os indivíduos e grupos desta sociedade.

Ao se identificar como uma nação alegre, hospitaleira e pacífica, a maioria da população acaba por rejeitar aquilo que se opõe a essa identificação como, por exemplo, a existência de ações sistemáticas de violência coletiva, isolando assim o fenômeno das violências em manifestações no âmbito individual e interpessoal, enquanto ações localizadas e não observando a violência que reside no processo de construção e manutenção do Estado brasileiro.

Chauí (2017, p. 36), localiza essa autoidentificação como “mito da não violência brasileira”, que se perpetua através da nossa historiografia e que mostra uma construção do Estado brasileiro sem derramamento de sangue, em oposição ao restante da América Latina e aos seus levantes contra o colonialismo. A autora aponta

dois aspectos importantes na construção dessa narrativa: o primeiro, é a ocultação de que os processos de transição entre o período colonial e imperial e, por sua vez, do período colonial para o republicano, deram-se através de sucessivos golpes de Estado. O segundo aspecto é a invisibilização de todas as revoltas e rebeliões de caráter popular que ocorreram durante esses processos de transição.

Coutinho (2008), ao abordar a gênese do Estado Brasileiro, utiliza os conceitos de “via prussiana”, de Lenin, “revolução passiva”, de Gramsci, e “modernização conservadora”, de Barrington Moore Jr que, em resumo, descrevem os processos de transformação e modernização que ocorrem nas sociedades através da conciliação entre mudanças na organização social e manutenção de elementos da velha ordem. O autor dá exemplos dessa conciliação quando situa a formação do nosso Estado a partir da proclamação da Independência, em que o Brasil, em tese, rompe seus laços com Portugal, mas tem como seu primeiro imperador Dom Pedro I, filho do rei português.

Outra característica dessa ruptura débil foi a manutenção da burocracia portuguesa, demonstrando que o processo ocorrido no Brasil não se caracterizou como uma revolução, pois não promoveu o rompimento com os modelos estatais e socioeconômicos vigentes. O que distingue uma revolução é o seu processo de baixo para cima, através da ação e adesão de movimentos populares. Já os conceitos de que Coutinho (2008) lança mão para explicar a gênese do Estado Brasileiro tratam de processos que se deram “pelo alto”, o que, para o autor:

[...] provoca consequências extremamente perversas, como, por exemplo, o fato de que tivemos, desde o início de nossa formação histórica, uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que não era expressão de movimentos populares, mas que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais. (COUTINHO, 2008, p. 111).

Observando o processo de Independência, temos uma conjuntura em que as massas não participaram ativamente dessa “mudança” e uma elite que, apesar de não manter mais conexões com o modo de vida da sociedade portuguesa, pois há muito afastada daquela realidade, ainda se espelhava naquele modelo. E mesmo mantendo em sua estrutura diversas conexões com Portugal, o Brasil necessitava construir elementos que o caracterizasse enquanto nação e garantissem que um território de dimensões continentais permanecesse unificado.

Contrariando a ideia de que o processo de construção do Estado brasileiro transcorreu de forma pacífica na maior parte do tempo, com episódios isolados de conflitos, trazemos a cronologia apresentada por Silva (2004), destacando cinco conflitos importantes no período colonial: a Guerra dos Emboabas (1707-1709), a Guerra dos Mascates (1710-1711), a Revolta de Vila Rica (1720), a Conjuração ou Inconfidência Mineira (1789-1792), e a Conjuração Baiana ou Revolta dos Alfaiates (1798). Após a proclamação da independência o país passou por revoltas de cunho popular, como a Cabanagem (1835-1840) e a Balaiada (1838-1841), as quais foram violentamente reprimidas pelo Império. E já no período pós Proclamação da República, o autor destaca o Massacre de Canudos (1896-1897).

Observar essa cronologia é importante para estabelecermos um diálogo com os elementos trazidos por Minayo (2003, p.32), quando ela aponta que, entre todas as violências, a que tem merecido destaque é aquela que ameaça bens materiais e a integridade física dos indivíduos. Um Estado que nasce não da expressão e vontade de diferentes grupos unidos em torno de um projeto de mudança, mas do acerto de inúmeras frações das elites que, em termos ideais, não se identificam com o povo e com o território que deveriam dirigir, só poderá operar em benefício dos interesses deste grupo, que foi o responsável pelo seu nascimento.

Mesmo não podendo negar que a atual conjuntura traz novos elementos ao fenômeno da violência no país, ainda temos a proteção do patrimônio, pertencente a uma certa fração da sociedade, como justificativa elementar para a atuação truculenta do Estado, geralmente contra aqueles que, também por conta do processo de formação do nosso país, encontram-se hoje à margem.

Analisando a cronologia dos conflitos, observa-se que os episódios com maior número de vítimas se dão justamente nas revoltas de origem popular, como destaca Silva (2004, p. 17), quando comparados aos processos de insurgência ocorridos no período colonial, em que o principal mote era a insatisfação da colônia com a metrópole portuguesa, com o propósito de eliminar tão somente as restrições de liberdade comercial e reivindicar a autonomia administrativa do Brasil, o que beneficiaria diretamente os grandes proprietários. Tais revoltas não alterariam os mecanismos de exploração de mão de obra do trabalho escravo e a organização social em torno do latifúndio, tanto que, após a conquista desta liberdade comercial, toda e qualquer tentativa de se contrapor à lógica estruturante foi duramente sufocada.

De acordo com Chauí (2017), o fundamento da violência brasileira encontra suas bases em uma sociedade autoritária, que contém um conteúdo de violência simbólica na maneira em como estrutura seus valores e as normas que regulam as relações políticas e sociais, pois há uma deturpação do fazer político e do seu caráter público, que afastaria a sobreposição de interesses privados. Desta forma, no Brasil prevalece o exercício de “micropoderes despóticos”, através da predominância, até os dias atuais, de uma relação de mando e obediência que, em seu mais elevado grau, atravessa a esfera da violência simbólica para a violência física, sendo que a segunda não seria possível sem a primeira.

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e, tendo o centro da hierarquia familiar, é *despótica* no sentido etimológico da palavra. É fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos: repetindo a forma da família patriarcal, na sociedade brasileira as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação de mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito, tanto no sentido ético quanto no sentido político, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade e muito menos como cidadão. As relações, entre os que julgam iguais, são de ‘parentesco’ ou ‘compadrio’, isto é, de cumplicidade; e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação; e, quando a desigualdade é muito marcada, assume a forma de opressão. (CHAUÍ, 2017, p. 43).

Sales (2007) afirma que a formação social brasileira carrega, desde a sua gênese, as cicatrizes da dependência externa, do latifúndio baseado na monocultura, e da desigualdade social expressa pela escravidão de negros e extermínio dos povos indígenas. Em decorrência disso, a forma de produção alicerçada na exploração da mão de obra escrava e negra, aliada a uma diferenciação de classes e o *ethos* burguês endossam o preconceito e o racismo como mecanismos de garantia desta diferenciação, gerando reflexos na classe trabalhadora atual.

Essa diferença também se dá claramente pela atenção que o Estado concede à população por meio de políticas públicas, principalmente entre os segmentos dessa população que, por conta da desigualdade socioeconômica, bem como por fatores culturais diversos, são os mais atingidos pela violência. Desta forma, crianças e adolescentes e, em maior grau, crianças e adolescentes pobres e negras, sempre figuraram nos grupos sociais com maior risco de sofrer violência em nosso país.

Diferente daquilo que está cristalizado no imaginário social, os atos de violência não são fruto unicamente de ações autônomas, que não mantêm qualquer relação com outras dinâmicas sociais. É, de fato, importante pensar no que Minayo (2003, p. 25) propõe e que vai ao encontro do que intentamos discutir neste estudo, que as ações violentas podem ser consideradas lícitas ou ilícitas, segundo normas sociais mantidas por aparatos legais e, para além daquilo que é designado pela normativa jurídica, alguns atos violentos podem ser aprovados ou não pela sociedade, através de comportamentos naturalizados.

Dessa naturalização decorre o não reconhecimento da extrema desigualdade socioeconômica como uma forma de violência, compreendida, mais uma vez, como algo isolado, fruto das relações individuais e não de uma ação sistêmica. Uma compreensão que até mesmo está na base das políticas públicas para os segmentos vulneráveis da sociedade, como pode ser observado nas políticas de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil.

2.3 Políticas Sociais e violência contra a criança e o adolescente no Brasil: entre o visível e o invisível.

Observando a característica despótica do Estado brasileiro, precisamos refletir sobre como isso se concretiza na oferta e na gestão das políticas públicas. Considerando o grupo populacional “crianças e adolescentes” – e mais especificamente, o trato do Estado para com os adolescentes –, as políticas implementadas durante o período anterior à Constituição de 1988 são marcadas pela relação pouco transparente entre o poder público e a iniciativa privada, bem como pela adoção de medidas de caráter assistencialista e paliativo, ou de caráter punitivo, delegando apenas dois caminhos às crianças e adolescentes pobres, considerados enquanto “problema”: o trabalho ou o encarceramento.

De acordo com Marcilio (2011), a criação da Roda dos Expostos foi a primeira ação instituída pelo Estado para o “amparo de crianças”. Funcionando através de uma parceria público-privada entre a Coroa e a Igreja, através das Santas Casas de Misericórdia, a Roda dos Expostos iniciou suas atividades no período Colonial, expandiu-se durante o Império, sobreviveu à Proclamação da República e foi extinta de fato somente em 1950, com o encerramento das atividades das Rodas nas Santas Casas de Misericórdia das cidades de São Paulo e Salvador.

Não se pode afirmar que eram entregues à Roda dos Expostos apenas as crianças com origem em famílias pobres e há um empecilho para esse tipo de mapeamento, pois uma das políticas de funcionamento dos estabelecimentos era a garantia do sigilo de origem da criança exposta. Desta forma, a Roda dos Expostos não foi criada para o atendimento de uma classe específica, mas para o enfrentamento dos altos índices de mortalidade infantil e, principalmente, do infanticídio, pois antes do início de suas atividades, era significativamente elevado o número de crianças recém-nascidas abandonadas e deixadas para morrer, caso não fossem encontradas e recolhidas por alguém.

Para além dessa preocupação com o amparo aos recém-nascidos abandonados, muito mais atrelada a uma ação de caridade da Igreja Católica, que foi ampliada através do provento de recursos estatais, não há iniciativa estatal de proteção e amparo ao segmento no período colonial e em grande parte do período imperial. Crianças e adolescentes só serão mencionadas de novo dentro do processo de reformulação do Código Penal, em 1830.

Segundo Amin (2018), durante o período colonial, o poder patriarcal era respeitado como a maior autoridade do núcleo familiar, tanto que, para resguardar essa autoridade, era assegurado ao pai o direito de castigar seus filhos, com o intuito de educá-los. Todavia, o Estado excluía esse direito caso o castigo aplicado resultasse em morte ou lesão e, da mesma forma, é necessário esclarecer que o respeito à figura do pai e da família só era reservado aos colonos.

Para as famílias e crianças indígenas, era autorizada a plena intervenção por parte dos jesuítas, que promoveram a separação e o confinamento de centenas de crianças, longe de suas aldeias, sob o propósito de catequização. Em relação à inserção de crianças e adolescentes no Código Penal de 1830, a autora destaca que,

[...] durante a fase imperial tem início a preocupação com os infratores, menores ou maiores, e a política repressiva era fundada no temor ante a crueldade das penas. Vigentes as Ordenações Filipinas, a imputabilidade penal era alcançada aos 7 anos de idade. Dos 7 aos 17 anos, o tratamento era similar ao adulto com certa atenuação na aplicação da pena. Dos 17 aos 21 anos de idade, eram considerados jovens adultos e, portanto, já poderiam sofrer pena de morte natural (por enforcamento). A exceção era o crime de falsificação de moeda, para o qual se autorizava a pena de morte natural para maiores de 14 anos. (AMIN, 2018, p. 51).

De acordo com Rizzini (2011) mesmo com a menoridade sendo um fator atenuante da pena, era comum a punição severa de crianças e adolescentes, sem

grande discernimento entre as penas aplicadas aos menores de idade e aos adultos. A primeira reforma no Código Penal, tratando especificamente de crianças e adolescentes, ocorre em 1830, com o estabelecimento da responsabilidade penal a partir dos 14 anos, porém, abrindo exceções para os casos em que ficasse comprovado que houve discernimento por parte de menores de 14 anos no momento em que cometeram o ato infracional.

Apenas 20 anos mais tarde, foi iniciada a discussão e desenvolvimento das primeiras tentativas de elaborar um regulamento para as Casas Correcionais, com a intenção de distribuir alas separadas: uma de caráter correcional, onde seriam direcionados “os menores delinquentes, mendigos e vadios condenados à prisão com trabalho”, e outra para os demais presos destinados à divisão criminal (RIZZINI, 2011, p. 100).

Dentro dessa realidade de infanticídios e de castigos severos, é possível perceber que crianças e os adolescentes não eram, até então, vistos pelo Estado sob uma lógica protetiva. Mesmo a iniciativa da Roda dos Expostos, que em primeira análise estaria dentro dessa lógica, demonstra inúmeras falhas por parte do Estado, no que diz respeito ao repasse de recursos às Santas Casas de Misericórdia, para o cuidado das crianças recolhidas.

Outro ponto importante é que o acolhimento das crianças nas Santas Casas as livrava do infanticídio, mas não diminuía os índices de mortalidade infantil. Esses estabelecimentos, de acordo com as análises e denúncias de médicos higienistas da época, apresentavam índices de mortalidade extremamente elevados, a exemplo da Casa dos Expostos do Rio de Janeiro que, nos anos de 1852 e 1853, atingiu a faixa de 70% de mortalidade entre seus internos (RIZZINI, 2011, p. 106).

Desta forma, é necessário considerar que as tentativas de prestar auxílio e de dar destinação à criança e ao adolescente em situação vulnerável ocorriam de forma incipiente e equivocada, bem como requer observar que tais políticas não consideravam todas as crianças e adolescentes como dignas da atenção do Estado, ou da caridade da Igreja, como é o caso das crianças negras e mestiças, filhos e filhas dos escravos, que não eram atendidos por essa política.

Faleiros, E.T.S. (2011) parte do pressuposto de que as crianças abandonadas, bem como as filhas de escravos, não eram vistas como necessárias ao sistema produtivo, pela grande disposição de mão de obra adulta. No caso específico

da criança filha de escravos, a autora coloca que não era, ao menos no período colonial, interessante economicamente investir no crescimento da população escrava, visto que essas pessoas eram consideradas mercadorias de fácil reposição, tanto pelo preço quanto pela intensidade da prática do tráfico negreiro no período. Entretanto, à medida que o tráfico foi diminuindo, o papel da criança escrava no sistema produtivo foi mudando.

Esse segmento da população só será objeto de apreciação do ordenamento jurídico brasileiro em 1871, com a aprovação da Lei nº 2.040, que declarava livres todos os filhos de mulheres escravas nascidos desde 28 de setembro de 1871, data da promulgação da Lei, bem como destinava providências sobre a criação e tratamento dessas crianças e a libertação anual de escravos.

A lei, conhecida como “do ventre livre”, estabelecia que a partir de então os filhos de escravos nasceriam libertos (‘ingênuos’). No entanto, tal liberdade permanecia condicionada à vontade do Senhor, à medida que este, ao “criá-los” até os 8 anos de idade, adquiria o direito de usufruir de seu trabalho até que completassem 21 anos, ou então entregá-los ao estado, recebendo, neste caso, uma indenização. (RIZZINI, 2011, p. 104).

A Lei do Ventre Livre situou-se muito mais como uma resposta às pressões internas e externas de movimentos abolicionistas e à necessidade de adequação gradual a um novo modelo econômico, sem trazer grandes prejuízos aos proprietários de terra, e muito menos como uma expressão de preocupação com a situação dos filhos de escravos.

Faleiros, E.T.S. (2011, p. 205) descreve que, durante a sua menoridade, o papel da criança escrava era servir de brinquedo para os filhos dos senhores e de entretenimento para as famílias e seus visitantes, sendo colocada na categoria de animais de estimação. Sofria humilhações, maus tratos e era abusada sexualmente pelos seus senhores. Ao ser tratada como mercadoria e propriedade, a criança escrava não poderia ser considerada alvo das benfeitorias do Estado.

A escravidão está na gênese do nosso Estado e, desta forma, é importante buscar refletir de que maneira esse processo foi assimilado pela sociedade, a partir da abolição da escravatura e das transformações decorrentes de um novo modelo econômico em que a exploração da mão de obra, naqueles moldes, não era mais aceitável. A partir daquele momento, a sociedade brasileira não conseguiria mais ignorar tão facilmente o fato de que é miscigenada, e precisará buscar formas de conciliar este fato no processo de construção da sua autoimagem.

De acordo com Souza (2011), havia uma série de obstáculos para criação de uma imagem positiva do brasileiro, pois o país que se tornou independente era uma nação pobre, com a maioria da população analfabeta, e cuja pequena parcela culta e letrada construiu seu referencial de pertencimento a um país localizado do outro lado do mar, o que, diante da ausência de aspectos positivos no povo, fez com que a natureza merecesse lugar de destaque, ao evocar-se o sentimento de brasilidade.

Sabemos, porém, que uma nação é constituída de pessoas e a glorificação das nossas riquezas naturais não eram suficientes para sustentar um sentimento de pertencimento coletivo. Todavia, existia um impedimento maior para a construção de uma identidade coletiva positiva:

Durante todo o século 19 e até a década de 1920, o paradoxo da identidade nacional brasileira vai ser materializado, precisamente, com base na impossibilidade, num contexto histórico em que o racismo possui 'prestígio científico' internacional, de se constituir uma 'imagem positiva' para um 'povo de mestiços'. O mestiço, o mulato no nosso caso, vai ser muitas vezes, percebido como uma degeneração das raças puras que o compõem, sendo formado pelo que há de pior tanto no branco quanto no negro enquanto tipos puros. Essa era uma opinião, por exemplo, de nada mais nada menos que um dileto conselheiro do Imperador Dom Pedro II, o conde francês Goubineau. Todos os grandes pensadores brasileiros desse período, como Euclides da Cunha, Nina Rodrigues ou Oliveira Vianna, serão vítimas dos preconceitos racistas e presas da armadilha que tornava virtualmente impossível vislumbrar um futuro positivo para um povo de mulatos. (SOUZA, 2011, p. 36).

É possível observar que crianças e adolescentes pobres, negras e mestiças mereceram uma atenção maior por parte do Estado na transição do Império para a República, se comparado ao período anterior. A legislação da época concentrava-se em um esforço para o reordenamento político e social do país, em um contexto de fim da escravidão, mudança do modelo econômico com o início da industrialização, causando o crescimento da população urbana, à qual se somaram os escravos libertos que não encontraram ocupação ou não puderam se estabelecer no campo, dada a ausência de políticas de trabalho, habitação e renda que atendessem a essa camada da população após a abolição.

Diante dessa efervescência, Rizzini (2011) aponta para um novo ciclo legislativo sobre a infância, diferente da trajetória que apresentamos até então, com o surgimento dos primeiros discursos a respeito do olhar sobre a criança através de uma ótica protetiva e de um processo de sofisticação da legislação nas correções e punições aos "menores delinquentes". É exatamente naquele momento histórico que

crianças e adolescentes em “situação irregular” começam a ser associados com o aumento da criminalidade urbana, passando a ser um dever cívico do Estado puni-las e corrigi-las para que não virassem adultos “vadios”. É também nesse contexto que ocorre a popularização do termo “menor” para indicar a criança abandonada, pobre e/ou delinquente, sendo incorporada tanto à linguagem comum quanto ao discurso jurídico.

A preocupação com o adolescente em “situação irregular” alinha-se com o florescimento dos estudos sobre essa etapa da vida. De acordo com Marques (2013), ao final do século XIX, consolidou-se a construção social que situa a adolescência como um período específico dentro do processo de desenvolvimento humano, entre a infância e a vida adulta.

A autora situa as teorias sobre adolescência dentro das seguintes linhas: as que tratam as dinâmicas do período como eventos patológicos, as que explicam a adolescência relacionando-a com as crises da relação capital-trabalho e aquelas que situam o período entre a infância e a vida adulta como uma construção sócio-histórica, que irá se manifestar de diferentes formas em diferentes contextos. (MARQUES, 2013, p. 37).

Alinhados com a ideia de adolescência como um processo sócio-histórico, concordamos com Marques (2013), quando utiliza o termo “adolescências”, dando voz a essa multiplicidade de manifestações do fenômeno. Entretanto, é preciso compreender que esse entendimento é fruto de um acúmulo de discussões e da evolução dos estudos sobre o tema ao longo do século XX.

O período histórico de transição entre o Império e a República no Brasil trazia uma concepção diferente dos estudos atuais, mais alinhada com a defesa do uso da disciplina como forma de controle social e da classificação entre as condutas ditas normais e aquelas apontadas como desviantes. Desta forma, de acordo com Marques (2013), os estudiosos

[...] entendiam as manifestações indesejáveis previstas para a adolescência como uma manifestação patológica que necessitava de correção. Por isso, a intervenção proposta por este grupo era direcionada para o ajustamento da adolescência à ordem social. (MARQUES, 2013, p. 37).

De acordo com Rizzini (2011), a preocupação com a criminalidade infantil era crescente no período, sendo tema até mesmo de inúmeros congressos internacionais sobre Direito Criminal. Acompanhando essa onda, em 1890 houve a

reformulação do Código Penal brasileiro, rebaixando a idade de responsabilização penal de 14 para 09 anos de idade e, mesmo que no período imperial a aplicação da pena a menores de 14 anos estivesse sujeita ao entendimento do juiz a respeito da consciência da criança ou adolescente sobre o delito praticado, ainda era um retrocesso fixar a responsabilização penal a partir dos 09 anos.

Esta decisão gerou duras críticas num período em que também se iniciava o debate da prevalência de ações educativas e não punitivas às crianças. No mesmo período de reformulação do Código Penal brasileiro, em 1890, também foram tecidas duras críticas ao sistema adotado nas Casas de Correção e ao fato de misturar crianças e adolescentes com adultos classificados como mendigos e vadios. Um movimento que advogava a necessidade de estruturas específicas e legislação específica para tratar das crianças e dos adolescentes em “situação irregular” pavimentava o caminho para a chegada do Código de Menores.

De acordo com Vilas-Bôas (2011), o sistema jurídico brasileiro, em relação à criança e ao adolescente, pode ser dividido em duas fases: na primeira, o segmento da infância e da adolescência só era percebido quando estava em situação irregular, fora do seio da família, o que seria um atentado contra o ordenamento jurídico.

Esta primeira fase é marcada pelo Código de Menores, também conhecido como Código Mello Mattos¹, consolidado através do Decreto nº 17.943 – A, em 12 de outubro de 1927. Em seu artigo 1º, estabelece que “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código”. (BRASIL, 1927). A partir desse marco, crianças e adolescentes não se encontravam mais sob o ordenamento do Código Penal.

Esse período é demarcado por Coutinho (2008) como o momento em que entramos na “modernidade”, mais especificamente no ano de 1930, com o movimento liderado por Getúlio Vargas, consolidando em definitivo a transição do Brasil para o capitalismo. Nesse mesmo período, podemos demarcar o aporte teórico que foi essencial para a construção do mito da brasilidade como conhecemos ainda hoje, a partir da publicação da obra de Gilberto Freyre, “Casa Grande e Senzala”, no ano de 1933.

¹ Em alusão ao seu autor, José Candido de Albuquerque Mello Matos.

Souza (2011) denomina esse momento de “virada culturalista”, em que, pela primeira vez, o fator raça, mesmo que ilustrado, não deve ser o elemento preponderante ao se pensar a sociedade brasileira, mas sim a singularidade da nossa cultura. Para o autor, Gilberto Freyre constrói essa tese da seguinte forma:

O Brasil, como parte do horizonte cultural lusitano, realiza aqui, com uma intensidade sem igual no mundo, as virtualidades da “plasticidade” cultural do português. A influência dessa ideia entre nós não poderia ter sido maior. Afinal, ela poderia, essa era (e ainda é) a suposição implícita, ser “comprovada empiricamente” na efetiva cor mestiça que caracteriza o brasileiro não imigrante. Bastaria “olhar” a realidade das ruas do povo brasileiro e mestiço para que sua tese fosse confirmada. Depois, e este é o ponto decisivo, a mistura étnica e cultural do brasileiro, ao invés de ser um fator de vergonha, deveria, ao contrário, ser percebida como motivo de orgulho: a partir dela é que poderíamos nos pensar como o povo do encontro cultural por excelência, da unidade na diversidade, desenvolvendo uma sociedade única no mundo precisamente por sua capacidade de articular e unir contrários. (SOUZA, 2011, p. 36 - 37).

As ideias de Freyre encontram eco e são amplamente difundidas, num momento em que se fazia necessário projetar no imaginário, tanto internamente, através da mudança de percepção individual e coletiva da sociedade brasileira, quanto externamente, buscando tornar a visão do Brasil perante os demais países como uma nação de inúmeras potencialidades e ideal para os investimentos do capital.

Na emergência da modernidade e do Brasil como um país republicano, tornou-se também emergente a necessidade de atender a múltiplos interesses que, dentro da dinâmica das classes sociais, muitas vezes mostravam-se conflitantes. É também nesse contexto que o Código de Mello Mattos se insere, ao buscar alinhar o país junto aos avanços relativos à questão da infância no âmbito internacional.

Ao iniciar enfatizando medidas de assistência e proteção, o Decreto conversa com os segmentos da sociedade que advogavam pelas medidas educativas em contraponto à punição, até então trazida pelo Código Penal. A idade para responsabilização penal retorna para a faixa etária dos adolescentes maiores de 14 anos, não sendo prevista sob nenhuma forma a punição de menores de 14 anos que tenham praticado atos de delinquência, devendo ser encaminhados à proteção do Estado, de acordo com a peculiaridade de cada caso (art. 68).

No caso de adolescentes entre 14 e 18 anos, era previsto um processo e um regime de internação especial, atentando para as peculiaridades de cada caso (art. 69), exceto quando esse adolescente, em especial, o que se encontrava na faixa etária entre 16 e 18 anos, tivesse cometido um crime de graves circunstâncias, ou

fosse considerado extremamente perigoso, quando deveria ser enviado a uma instituição para menores de idade condenados, ou para uma Casa de Correção de adultos, devendo ficar isolado destes (art. 71).

Outro ponto de Destaque do Código é a criação do Juiz de Menores (art. 146), que tinha como atribuições, além do julgamento da situação de crianças e adolescentes enquadradas no art. 1º: inquirir e examinar o estado físico e mental das crianças e adolescentes e a situação socioeconômica e moral de seus responsáveis legais; suspender o pátrio poder ou tutela, bem como nomear tutores; expedir mandato de busca e apreensão de crianças e adolescentes; fiscalizar o trabalho infantil, dentre outras competências (art.147).

Em 1943, foi instaurada uma Comissão para revisar o Código e, em seu diagnóstico, apresentou que o problema do segmento da infância e juventude era principalmente social e propôs uma reforma no texto legal, para que contemplasse tanto os aspectos jurídicos quanto sociais. Segundo Amin (2018), essa revisão sofreu clara influência dos movimentos pós Segunda Guerra e, mais adiante, no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Durante seu período de vigência, o Código de Menores pode sim ser apontado como um avanço em relação às versões anteriores do Código Penal, da época de sua promulgação, por situar de forma clara e abrangente (o Decreto em si conta com 231 artigos) o papel do Estado e da família, bem como de instituições da sociedade civil que se habilitassem ao cuidado de crianças e adolescentes.

É a partir dele, por exemplo, que se inicia a discussão sobre o trabalho infantil no país, ao proibir o exercício de atividades laborais por menores de 14 anos, exceto na condição de aprendizes de um ofício, contanto que não oferecesse riscos à saúde e integridade física da criança ou adolescente. A vigilância sobre situações de negligência familiar e a discussão sobre os requisitos socioeconômicos e sociais dos pais e responsáveis por estas crianças e adolescentes também começaram a ser pauta.

O Código de Menores sofreu alterações apenas no ano de 1979, sendo promulgadas através da Lei nº 6.697, para comportar, segundo Faleiros V.P. (2011), as formas de controle social baseadas na tecnocracia e no autoritarismo, adotados no período do Regime Militar, abraçando o que o autor denomina de doutrina da situação irregular, que, na prática, resultou em um maior quantitativo de centros de reeducação

– a exemplo de São Paulo, que contava com 13 centros dessa natureza, no ano de 1976 – os quais, na sua estrutura física, assemelhavam-se a penitenciárias.

Após a sua reformulação, em 1979, o Código de Menores perdeu muito do seu conteúdo protetivo, passando a dispor sobre a assistência, proteção e vigilância de menores (art. 1º). O termo vigilância indica que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade não eram preconizadas como sujeitos de direitos, mas como um “problema” e, muitas vezes, uma ameaça à ordem pública. Diante disto, a política para “menores” assumiu um caráter emergencial e higienista, pois buscava principalmente destinar a institucionalização dos que se encontravam em situação de rua, garantindo-lhes estudo e uma ocupação laboral. E ainda um caráter punitivo, debruçando-se sobre as penas e as formas de combate à “delinquência juvenil” (BRASIL, 1979).

A concepção do Código de Menores, mesmo com todas as suas ressalvas, não deixa de ser a expressão da consolidação dos estudos sobre a adolescência e do reconhecimento da importância dessa fase na construção do modo de vida de nossa sociedade.

De acordo com Marques (2013, p. 40), essa fase da vida passou a ter relevância social e a ser encarada como um momento de espera e preparação para a entrada no mundo adulto. A autora coloca que tal concepção tem reflexos no mundo do trabalho, o que situa os discursos sobre a adolescência, em certos aspectos, também como um fruto da sociedade pós-industrial (considerando o contexto europeu), o que se justifica pela necessidade de manter esse grupo populacional fora do mercado de trabalho. Há o discurso de necessidade de preparação para o mundo do trabalho, de proteção contra a negligência às suas necessidades e de ajuste do adolescente ao que a sociedade categoriza como “normal”.

Entretanto, Marques (2013) ressalta que o modelo de pensar a adolescência culturalmente instituído naquele período nega a esses indivíduos um processo essencial para a entrada no mundo adulto, que é o reconhecimento e o exercício da autonomia. Visto que as políticas públicas até então direcionadas aos adolescentes transitavam entre dois extremos: o da completa tutelação das escolhas dos adolescentes, de um lado e, de outro, a atribuição de total discernimento sobre seus atos, principalmente quando se tratavam de situações de ato infracional.

Um novo panorama sobre esses extremos descortinou-se a partir da doutrina de Proteção Integral, cujos marcos visam garantir, com prioridade absoluta, os direitos humanos de crianças e adolescentes. A mudança de doutrina no atendimento aos direitos dessa parte da população tem como primeiro documento-base a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro 1959, contendo dez princípios norteadores que deveriam ser adotados pelos Estados signatários na elaboração de normativas e de legislação voltadas à proteção desse segmento.

Entretanto, levou-se um tempo até que o Brasil incorporasse esses princípios às suas normativas. O período da Ditadura Militar no Brasil, que durou 21 anos, trouxe consigo uma série de violações dos direitos civis e um retrocesso nas conquistas sociais, gerando perseguição a grupos contrários ao Regime, bem como na tortura e morte de seus integrantes, um impedimento para que o país adotasse a Doutrina da Proteção Integral em seus marcos legais.

Todavia, como aponta Coutinho (2008), a Ditadura não conseguiu dissolver a organização da sociedade civil, a qual apresentou um crescimento que ia contra todas as possibilidades. Desta forma, o florescimento e a resistência dos movimentos sociais, aliados à tentativa dos militares de conter o declínio total do regime, formou a conjuntura da abertura democrática.

Mesmo sendo um processo de transição que à primeira vista parece ter sido operado de cima para baixo, podemos perceber com olhar mais cuidadoso que os movimentos sociais tiveram a capacidade de mobilização necessária para que demandas ligadas à garantia dos direitos humanos e ao pleno exercício democrático fossem incorporadas nesse processo.

Os movimentos sociais foram os responsáveis por organizar e vocalizar as demandas de segmentos historicamente negligenciados, pois, diferente do sentimento de unidade na diversidade, que ecoa no imaginário social brasileiro desde a obra de Freyre, as estruturas de desigualdade econômica, política e social encontravam-se ainda mais acentuadas, considerando o contexto republicano. No que diz respeito à defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, Peralva (2000) destaca a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, que se organizou no sentido de propor mudanças nas orientações das políticas voltadas às crianças e adolescentes pobres do país.

Nascido de um processo de transformação cultural que propunha relações mais igualitárias entre crianças e adultos, no que diz respeito ao acesso a direitos, o MNMMR era formado por educadores militantes, que contavam com o apoio do UNICEF e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e teciam fortes críticas às políticas implementadas com base no Código de Menores, reivindicando “o abandono das medidas de internação das crianças e adolescentes ditos ‘em situação de risco’ em instituições fechadas e o desenvolvimento preferencial de modalidades de educação em meio aberto” (PERALVA, 2000, p. 38).

A doutrina de Proteção Integral só veio a constar no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Cidadã, demarcando a segunda fase apontada por Vilas-Bôas (2011), no que diz respeito à proteção da criança e do adolescente, sendo encontrada, de modo mais específico, no Artigo 227, que trata o segmento com absoluta prioridade, estabelecendo que

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

Nota-se que neste artigo não há uma discriminação quanto à condição das crianças e adolescentes que deverão ser sujeitos das políticas públicas. Todos, independentemente da sua situação socioeconômica, deverão ter seus direitos garantidos e, nessa perspectiva, muda também o papel do Estado nessa garantia, pois, no entendimento expresso no Código de Menores, o Estado só entrava em cena no momento em que a criança e o adolescente não encontravam o amparo familiar. O Artigo 227 apresenta avanços, ao colocar a família, sociedade e Estado com igual responsabilidade pela proteção e pela defesa do segmento, abrindo o caminho para as discussões que culminaram na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual apresenta o conjunto de direitos de crianças e adolescentes, situando o segmento como prioritário no campo das políticas públicas. Entretanto, a existência dessa Lei não tem assegurado a execução de ações em todos os campos do direito, com destaque para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, apresentado a seguir.

2.4 O ECA e os desafios no combate à violência contra crianças e adolescentes

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, tornou-se um marco referencial na América Latina, e traz em seu bojo a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990), inspirada pelos princípios traçados na Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, e também pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989. Situando historicamente o período de promulgação do ECA, o localizamos em processo recente de abertura democrática, com a primeira eleição direta para presidente da república, após um período de 21 anos sob o Regime Militar.

Dutra (2003) aponta que as recentes conquistas da Constituição Cidadã já se encontravam dentro de uma realidade de desmonte, sob orientação neoliberal. As medidas de abertura econômica tomadas pelo Governo Collor deflagraram a quebra de empresas nacionais, que se viram impossibilitadas de concorrer com os baixos preços praticados pelas empresas estrangeiras no mercado brasileiro. O processo de instabilidade econômica do período contribuiu com a precarização das condições de vida e, associado a essa situação, o fenômeno da violência ganha visibilidade, fazendo com que o debate sobre a segurança pública entre na pauta da sociedade brasileira, como apontado no início deste capítulo. Peralva (2000), ao oferecer elementos para a compreensão desse cenário, afirma que

Uma das primeiras explicações para o crescimento da violência foi a ideia de continuidade autoritária. Não obstante a abertura política, um legado do regime anterior se mantinha no seio da democracia nascente. Refletia-se nas instituições, sobretudo as responsáveis pela ordem pública, mas era perceptível também na sociedade. E tudo isso parecia explicar-se pelas condições da ‘transição democrática’. (PERALVA, 2000, p. 74).

No Brasil, o fenômeno da violência enquanto pauta prioritária na agenda pública tem seu marco a partir do processo de redemocratização do país. De acordo com Willadino et al. (2011), durante a década de 1990 houve um crescimento da violência decorrente da criminalidade, principalmente nos centros urbanos e, somando-se a esse processo, o aumento da sensação de insegurança da população, também relacionado ao descrédito da eficiência das forças de segurança, diante dos inúmeros casos, que vieram ao conhecimento público, de corrupção e abuso de poder dentro das corporações. Entretanto, a autora coloca que, ao longo de mais de uma década, as ações do poder público para o enfrentamento da questão não se mostraram inovadoras.

Os processos de abertura democrática, após 21 anos de ditadura militar, e a Constituição de 1988 trouxeram consigo a descentralização do poder da esfera federal. Willadino et al. (2011) demonstra o reflexo dessa mudança na gestão da política de Segurança Pública, com a autonomia dos Governos Estaduais para definir as diretrizes para a pasta, configurando um importante passo na tentativa de afastar as práticas das corporações da doutrina de segurança nacional, adotadas durante o regime militar, e torná-la mais alinhadas com os novos tempos de cidadania.

Esta descentralização, porém, trouxe consigo um comportamento inerte da União e dos Municípios em buscar soluções para a violência, à medida que o fenômeno ganhava dimensões cada vez mais críticas, cabendo aos Estados o ônus de lidar, por um lado, com as constantes denúncias da sociedade civil organizada quanto à sua incapacidade em reduzir os índices de criminalidade e, por outro, com a resistência de núcleos dentro das polícias em adequar suas práticas aos novos marcos constitucionais.

Diante da ineficiência das ações de combate à criminalidade por parte do poder público, a sociedade civil organizada dá início, ainda na década de 1990, a um processo de investigação das causas do fenômeno da violência, buscando qualificar a discussão do tema na agenda pública. Entretanto, o salto qualitativo desse processo só ocorreu a partir dos anos 2000, principalmente nas ações do Governo Federal, com a criação, no mesmo ano, do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, bem como do Fundo Nacional de Segurança Pública, com destaque para a redação do Plano, que traz a necessidade de integração da política de segurança pública às políticas sociais e às ações comunitárias, com o intuito não apenas de repressão, mas também ressaltando a importância de trabalhar a prevenção à criminalidade.

Em sua introdução, o PNSP (2000) demarca os princípios que o fundamentam: interdisciplinaridade; pluralismo organizacional e gerencial; legalidade; descentralização; imparcialidade; transparência das ações; participação comunitária; profissionalismo; atendimento das peculiaridades regionais e respeito aos direitos humanos, e afirma que:

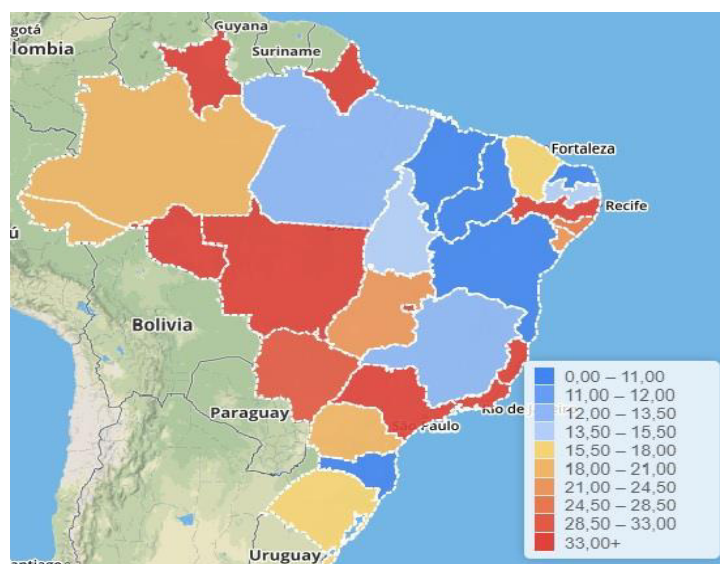
[...] a solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa

participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes. (PNSP, 2000, p.03).

O Plano apresenta 15 compromissos, divididos entre aqueles que devem ser assumidos pela esfera federal, medidas que devem ser executadas em cooperação firmada entre o governo federal e os estados da federação e, ainda, os compromissos de natureza normativa e institucional. Dentre estes compromissos, é interessante destacar o de número 7, com previsão de ser desenvolvido conjuntamente entre estados e governo federal: a Redução da Violência Urbana.

No texto de apresentação do compromisso 7, o PNSP (2000) afirma que “não é sem razão que o crime se situa entre as mais importantes preocupações do cidadão brasileiro”, e coloca que esse cidadão tem sido exposto às mais diversas formas de violência, dando destaque aos crimes violentos e lesões, o que exigiria do poder público, especificamente, um esforço coletivo em todas as esferas de atuação, visando o combate às ações criminosas, objetivando agregar estados e municípios, principalmente os centros urbanos que apresentam altas taxas de criminalidade. (BRASIL, 2000)

Figura 1 - Índice geral de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros, no ano de 2000



Fonte: IPEA, 2018

A Figura 1, elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra a incidência de homicídios por cada 100 mil habitantes nos estados

brasileiros, durante o ano 2000. Esses dados são referentes ao mesmo ano de elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Pode-se observar, inicialmente, a difusão do fenômeno da violência pelo país, trazendo para cada vez mais próximo da população um problema que, até o momento, era observado de forma preocupante nas grandes capitais. E para combater a difusão do fenômeno nos centros urbanos, os pontos trazidos pelo compromisso 7 concentram-se, em sua maioria, no financiamento, no reaparelhamento e na definição de estratégias de atuação massiva das forças de segurança pública nas áreas com maior índice de criminalidade.

Destacamos, todavia, pontos que conversam com o indicativo do PNSP sobre a necessidade de integração da política de segurança pública às políticas sociais e às ações comunitárias. O primeiro destaque versa sobre a necessidade do poder público municipal em colocar o combate à violência também como prioridade, até então uma novidade desde o processo de abertura democrática, em que, no reordenamento das atribuições de cada ente federado no desenvolvimento das políticas públicas, coube aos estados a gestão da política de segurança pública. O ponto específico sobre a atuação dos municípios na política de segurança pública visa:

[...] sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa. (PNSP, 2000, p. 17).

Há também, dentro do compromisso 7, o ponto que trata sobre o apoio à criação de Guardas Municipais, com independência do efetivo policial e de caráter desmilitarizado, com foco de atuação nas questões do trânsito. E, no que diz respeito ao trato das questões da criminalidade junto às comunidades vulneráveis, o texto explana sobre a necessidade de

Estimular que as Polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar o comportamento da Polícia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais e dos falsos benefícios dos bandidos, bem como investir em organização e em gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola. (PNSP, 2000, p. 17).

Essas demarcações tratam, porém, de ações pontuais a serem implantadas com o apoio da esfera municipal e da sociedade civil, não indicam a necessidade da construção, por parte do município, de um plano de ação sistemático de segurança pública. E diante dessa situação, o combate à criminalidade nos centros urbanos seguiu, em tese, concentrado nas ações da esfera estadual, com foco no aparato policial.

No que diz respeito a ações voltadas para adolescentes, população que compõe o objeto deste estudo, podemos citar o ponto sobre a fixação de critérios atualizados para classificação indicativa de conteúdos audiovisuais (compromisso 6), o desenvolvimento de ações de promoção da cultura de paz e educação em direitos humanos, e também ações de reestruturação de espaços públicos para promoção de políticas de cultura, esporte e lazer, visando a redução do consumo de drogas lícitas e ilícitas nas áreas mais vulneráveis dos centros urbanos (compromisso 7).

Willadino et al. (2011) avalia que a escolha de uma linguagem mais política e alinhada com o caráter social da temática segurança pública - em detrimento de uma linguagem técnica típica das corporações policiais - é pertinente diante da histórica resistência dos setores localizados à esquerda do espectro político, os quais identificam o tema “segurança pública” como algo intrinsecamente ligado às relações de dominação estabelecidas pela sociedade burguesa.

Desta forma, podemos localizar o PNSP como um esforço de trazer a discussão sobre políticas de segurança pública para uma concepção vinculada à conquista de direitos por parte dos cidadãos.

O Programa apresentado contempla um diversificado campo de atividades, procurando recuperar e reunir as principais ideias e sugestões, já amplamente debatidas em encontros promovidos pelo Ministério da Justiça com os Secretários Estaduais de Segurança Pública, especialistas e organizações não-governamentais; pelos movimentos da Sociedade Civil, como foi o fórum *São Paulo Sem Medo, Rio Contra o Crime, Sou da Paz*, entre outros; pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, pelos subsídios oferecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e pelas valorosas contribuições do Gabinete de Segurança Institucional e outros órgãos da Presidência da República. (PNSP, 2000, p. 33).

A coordenação do processo de elaboração do Plano pela então Secretaria Nacional de Direitos Humanos também deve ser encarada como parte do esforço de se desvencilhar dos resquícios de práticas do regime militar que ainda perduram na

política de segurança pública. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública não é a diretriz mais atual sobre a política de segurança pública no Brasil, entretanto, merece destaque por ter sido a primeira iniciativa nesse campo a incorporar a linguagem e as demandas da sociedade civil, localizando a necessidade de pensar a atuação dos municípios no combate à violência, no atendimento e desenvolvimento de ações específicas, para grupos vulnerabilizados.

Na esteira do PNSP, é importante destacar a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, através da Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que definiu, em seu Artigo 4º, os seguintes focos prioritários:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos e

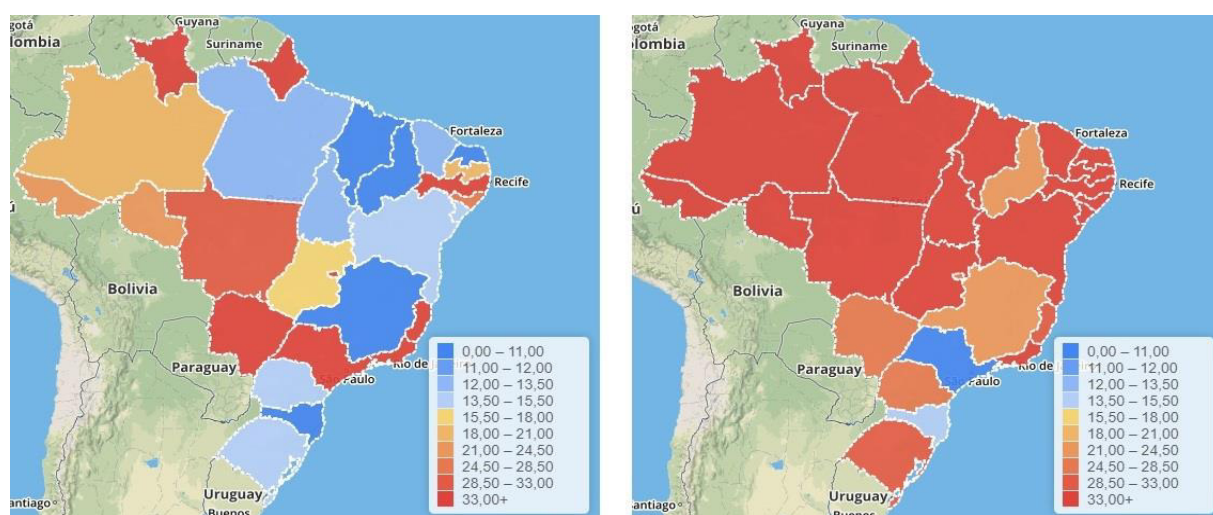
IV - foco repressivo: combate ao crime organizado.

De acordo com Willadino et al. (2011), o destaque do PRONASCI em relação às demais iniciativas posteriores ao primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi o fortalecimento do papel dos municípios nas ações preventivas. De 2007 até o presente momento, os avanços que podemos apontar nas discussões e nas ações sobre a política de segurança pública giram em torno do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, criado pela Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que visa coordenar a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, abrangendo, desde a padronização dos registros, até a atuação integrada entre as diferentes corporações civis e militares.

Precisamos reconhecer a construção desses documentos e a execução dessas diversas ações na área de segurança pública como resultado de uma discussão qualificada sobre o tema. A violência e o clamor que o fenômeno gera conseguiram abrir um espaço para a inserção do tema na agenda pública. Todavia, esse processo não tem gerado resultados no sentido de reduzir a mais visível de todas as violências: os homicídios, revelando, à primeira vista, uma cisão entre o discurso e o processo de elaboração da política, bem como de sua execução.

De acordo com o IPEA (2018), observando nosso momento atual, no ano de 2016, o Brasil registrou 62.517 homicídios, com base nos dados do Ministério da Saúde. Tal número é equivalente a uma taxa de 30,3 mortes intencionais por cada 100 mil habitantes, correspondendo a 30 vezes mais que os índices registrados na Europa, situação que modificou drasticamente o colorido do mapa apresentado, como podemos observar abaixo:

Figura 2 - Comparativo do índice geral de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros, dos anos de 1996 e 2016.



Fonte: IPEA, 2018

Seguindo a linha do tempo proposta pelo IPEA (2018), apresentada nos mapas citados na Figura 2, é perceptível o avanço da violência letal intencional (homicídios) no país ao longo de 20 anos. Considerando somente os últimos 10 anos, o Brasil registrou 553 mil mortes violentas, um número expressivo que significa a perda de vidas de seres humanos e nos leva a questionar as causas e efeitos deste fenômeno na vida da população brasileira, e as soluções que devem ser tomadas no âmbito das políticas públicas.

É importante situar o impacto do fenômeno da violência nos discursos e nas percepções da população. De acordo com o Datafolha (2015), desde que iniciou o processo de pesquisa de opinião pública sobre os principais problemas do país, a violência tem figurado entre as maiores preocupações dos brasileiros, precedida geralmente pelo medo do desemprego e pela preocupação com a saúde. Em 2007, ano de criação do PRONASCI, a preocupação com a violência chegou a figurar

isoladamente nas pesquisas, com 31% de menção pelos entrevistados. Mas é preciso perguntar que violência é essa da qual a população brasileira tem tanto medo.

Em um país marcado por inúmeros processos de violações de direitos humanos, qual violação está no centro das nossas preocupações? Como esse processo de percepção coletiva de insegurança se construiu? Por que, em nosso cotidiano, determinados atos violentos são repudiados enquanto outros tantos passam despercebidos?

A Constituição abriu novas perspectivas aos movimentos, todavia, Souza (2006) destaca que, a partir da década de 1990, podemos localizar o início da agenda neoliberal no Brasil, com a interferência do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no direcionamento e execução das políticas públicas no país.

Esta movimentação começou no governo Collor e estruturou-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), formando, durante esse período, o que o autor denominou como uma agenda contrária aos interesses que estavam assegurados constitucionalmente, em especial no que tange às políticas sociais. A agenda desses organismos não diz respeito propriamente a uma reforma do Estado, mas sim à sua privatização no sentido mais amplo (SOUZA, 2006, p. 95).

Os critérios de atuação das políticas sociais durante o governo FHC estariam, ainda de acordo com Souza (2006), centrados na resolução da pobreza absoluta, mas sem aprofundar ou fazer correlação dessa pobreza com a desigualdade socioeconômica, focalizando as ações e reduzindo a intervenção do Estado, do caráter público e da gratuidade destes serviços, e aumentando as parcerias público-privadas, bem como o fomento à atuação das ONGs, medidas que nos dão a compreensão, dentro dessa correlação de forças e disputas pela agenda pública, de quais interesses se sobressaíram.

Há uma grande responsabilidade no processo de construção democrática em nosso país, no que pese desarticular processos de desigualdades e opressões historicamente construídos. O crescimento econômico experimentado durante os anos transcorridos desde a promulgação do ECA, mais especificamente durante os dois mandatos do Governo Lula, costurou uma política que, segundo Sales (2010), traz nos discursos dos governos neoliberais a defesa subliminar de um consenso de

massas para o enfrentamento dos problemas sociais, embasados em leituras abstratas e a-históricas da realidade. De acordo com Braga (2013):

Os dois governos Lula não foram capazes de criar novos direitos sociais. A despeito da recente equiparação dos direitos trabalhistas das empregadas domésticas, Dilma Rousseff seguiu pelo mesmo caminho. Se os sucessivos governos petistas aumentaram largamente os gastos sociais, o mesmo não pode ser dito a propósito dos gastos com saúde e educação. Embora tenham crescido em termos absolutos devido ao bom desempenho da economia, declinaram em termos relativos. (BRAGA, 2013, p. 81).

Desta forma, a inclusão social alardeada durante esse período, principalmente através da via de acesso a bens de consumo, não foi capaz de promover a superação de desigualdades sociais históricas em nosso país, agindo, pelo contrário, como um fator que aprofundou ainda mais o fosso entre classes.

Para Sales (2010), a defesa do consenso e do diálogo para construção de alternativas aos problemas sociais arrefeceu o discurso contestador de uma série de movimentos sociais, intelectuais e organizações não governamentais, demonstrando ser uma estratégia precisa do Estado e das classes dominantes no Brasil para manter a sociedade civil organizada em silêncio. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1999), a desigualdade, a exclusão e a inclusão social fazem parte do paradigma da sociedade moderna, sob a égide do capitalismo, que, para a sua própria manutenção, cria processos de gestão destes sistemas. Para o autor

A desigualdade e a exclusão são dois sistemas de pertença hierarquizada. No sistema de desigualdade, a pertença se dá pela integração subordinada enquanto que no sistema de exclusão a pertença dá-se pela exclusão. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. Quem está abaixo está dentro e a sua presença é indispensável. Ao contrário, a exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico, mas dominado pelo princípio da exclusão: pertence-se pela forma como se é excluído. Quem está em baixo, está fora. Estes dois sistemas de hierarquização social, assim formulados, são tipos ideais, pois que, na prática, os grupos sociais inserem-se simultaneamente nos dois sistemas, em combinações complexas. (SANTOS, 1999, p. 02).

A estruturação das hierarquias da desigualdade dá-se pela relação capital/trabalho e nos antagonismos entre as classes, configurando, para o autor, um fenômeno socioeconômico. Já as hierarquias da exclusão dão-se pela via cultural e social, através de um processo histórico que cria discursos de rejeição, impondo limites que não podem ser ultrapassados pelo conjunto da sociedade. Um dispositivo normalizador, que tem o poder de qualificar e desqualificar os indivíduos.

Aqui resgatamos todo o histórico das políticas sociais para a infância e a juventude no Brasil e localizamos esta fala de Boaventura de Sousa Santos sobre

exclusão junto à classificação “menor” e “situação irregular”, dada às crianças e aos adolescentes em conflito com a lei e em vulnerabilidade, uma classificação que consta no discurso do ordenamento jurídico e que, devido a esse lugar, já direciona a tônica da consideração dispensada a esse grupo específico:

A desqualificação como louco e como criminoso consolida a exclusão e é a perigosidade pessoal que justifica a exclusão. A exclusão da normalidade é traduzida em regras jurídicas que vincam, elas próprias, a exclusão. Na base da exclusão, está uma pertença que se afirma pela não pertença, um modo específico de dominar a dissidência. Assenta num discurso de fronteiras e de limites que justificam grandes fracturas, grandes rejeições. Sendo culturais e civilizacionais, tais fracturas tem também consequências sociais e econômicas ainda que se não definam primordialmente por elas. (SANTOS, 1999, p. 03).

O ECA, aliado à visão democrática com a qual estava se buscando reconstruir o país, vem justamente se contrapor à lógica de distinção criminalizante do Código de Menores, ao demarcar que crianças e adolescentes, sobretudo as que se encontram em situação de vulnerabilidade, não são objetos de controle do Estado, mas alvo de políticas públicas que garantam a estas condições dignas de vidas.

Ao buscar retirar o pressuposto de que aquela criança e aquele adolescente são um potencial infrator, única e exclusivamente por estarem classificados em situação irregular, estendendo em igual responsabilidade os deveres da família, do Estado e da sociedade em zelar pelo bem-estar deste segmento, “o Estatuto ultrapassa não só o estigma, como também a lógica carcerária anteriormente adotada” (BIASE, 2003, p. 64). Todavia, é necessário observar também que os instrumentos jurídicos não são a garantia da promoção de políticas sociais. Ao protagonizar, mais uma vez, um processo de mudança social pelo alto, o país continuou a manter estruturas arcaicas incorporadas à sociedade. Houve mudança na forma de organização, entretanto, não houve mudança nos interesses aos quais o Estado serve, e ainda carecemos de mudança nas práticas de convívio social.

Segundo Leal (2010), ao longo desses anos, o ECA tem se apresentado como um importante desdobramento da Constituição Cidadã de 1988, que, em seu Artigo 277, determina que crianças e adolescentes devem ter seus direitos essenciais assegurados com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado. Prioridade, como bem aponta o Estatuto, em seu Artigo 4º, que deve ser garantida na formulação e na execução das políticas sociais públicas, bem como na destinação

privilegiada de recursos públicos para as áreas voltadas à proteção da infância e juventude.

Desse fato resultou, como aponta o UNICEF (2015), a evolução de diversos indicadores como a redução da mortalidade infantil de crianças até 1 ano, e na infância até 5 anos, informando que os índices tiveram uma redução de 68,4% entre 1990 e 2012. Outros indicadores positivos somam-se à redução da mortalidade infantil, como a garantia de registro civil de nascimento a 95% das crianças brasileiras e a queda na taxa média de analfabetismo entre crianças e adolescentes de 10 a 18 anos, que se apresentava entre 12,5%, em 1990, passando para 1,4%, em 2013.

Os indicadores do UNICEF demonstram que o ECA se constitui enquanto importante ferramenta na garantia de políticas públicas para crianças e adolescentes, e tem proporcionado melhoria real na qualidade de vida da primeira infância no Brasil. Entretanto, vivemos um impasse no atual cenário social brasileiro, em que garantimos que crianças não morram nos seus primeiros anos de vida, mas correm o risco iminente de morte violenta durante a adolescência, determinada por várias causas, entre elas a violência letal intencional expressa através dos homicídios. Essa temática, porém, não se apresenta explicitada em nenhuma das legislações específicas, como o ECA e o Estatuto da Juventude, conforme análise a seguir.

3 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES E AGENDA PÚBLICA: da invisibilidade legal ao extermínio da juventude.

É possível observar até este ponto que houve uma série de transformações nas políticas de atendimento para o segmento “criança e adolescente” no Brasil e que acompanharam o processo histórico e social de transformação do país, desde a sua independência até a abertura democrática. E neste momento, a partir das contribuições trazidas pelo ECA e demais legislações vigentes, faz-se a análise sobre o tratamento do tema da violência letal contra adolescentes nos dispositivos legais, bem como o perfil destas vítimas.

3.1 Da imprevisibilidade legal

As legislações em nosso país têm funcionado como a base para a promoção e a garantia de políticas públicas ao conjunto da população, um instrumento muito utilizado pelos grupos de pressão e pelos grupos de interesse junto à agenda governamental, tanto para a tradução de direitos em políticas de atendimento, quanto para evitar a dissolução de políticas públicas preconizadas por dispositivos legais, a exemplo da investida neoliberal, em desacordo com os princípios da Constituição de 1988.

Por isso, é importante observar a legislação vigente, geral e específica, para a infância e a juventude e suas possíveis manifestações sobre a prevenção e responsabilização de casos de violência letal contra adolescentes, visto que não se percebem avanços nessa área, em comparação com as demais ações voltadas à promoção e à proteção dos direitos dessa população.

Começamos pelo Decreto-Lei Federal Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, por ser anterior às demais Leis a serem aqui observadas, bem como pelo seu caráter de normativa que visa responsabilizar as ações cometidas no âmbito social que infrinjam as normas constitucionais vigentes, o que nos leva à retomada da tipificação de violência letal aqui estudada, classificada, dentro do SIM do Ministério da Saúde, como mortes causadas por agressões intencionais. Desta forma, atentamos ao Código Penal na Parte Especial; Título I: Dos Crimes contra a Pessoa; Capítulo I: Dos Crimes contra a Vida, que apresenta três diferentes tipificações de homicídios.

A primeira tipificação é a do Homicídio Simples. O Artigo 121 do Código Penal o classifica como o ato de matar alguém, com pena de reclusão de seis a vinte anos de prisão. O Parágrafo 1º dispõe que é passível de redução de pena, caso o ato tenha sido motivado por relevância de valor social ou moral, ou motivado por “violenta emoção”, após o agressor ser injustamente provocado pela vítima, situação esta que deve ser analisada pelo Juiz, não possuindo no texto da Lei exemplos a respeito de quais tipos de motivação poderiam ser consideradas moralmente ou socialmente relevantes nesses casos.

O Homicídio Qualificado é a segunda tipificação, presente no Parágrafo 2º do Artigo 121, incisos I ao V, do Código Penal. É aplicado se o homicídio é cometido, entre outros agravantes, mediante pagamento, por motivo fútil, ou por meios que dificultem a defesa por parte da vítima. Conta com pena de doze a trinta anos de reclusão.

Por fim, o Homicídio Culposo, presente no Parágrafo 3º do Artigo 121, do Código Penal. Aplica-se a essa modalidade o ato não intencional de matar alguém, com pena de reclusão de um a três anos. Os agravantes da modalidade, que resultam em aumento da pena em 1/3, são dispostos no Parágrafo 4º, caso o crime tenha ocorrido por inobservância de regras de segurança do trabalho ou se o agente deixou de prestar socorro imediato à vítima, e pelo Parágrafo 6º, caso o crime tenha sido cometido por milícia privada ou grupo de extermínio, sob pretexto de prestação de serviços de segurança.

As tipificações de homicídio apresentadas pelo Código Penal buscam enquadrar as diferentes variações do ato e podem ser aplicadas independente das características da vítima (idade, sexo, raça, identidade de gênero, etc.). Entretanto, no próprio capítulo que trata dos crimes contra a vida, encontramos tipificações de crimes que caracterizam seu diferencial das demais formas de homicídio exatamente por levar em conta particularidades presentes no ato criminoso, na vítima, e na ligação desta com o agressor.

O Feminicídio é o exemplo mais recente, incluído no Código Penal através da Lei Federal Nº 13.104, de 09 de março de 2015, que se distingue pela morte causada a uma mulher por razões de condição do sexo feminino, que envolveriam violência doméstica e familiar ou menosprezo e discriminação à condição de mulher. Tal tipificação busca tornar visível uma forma de “violência parcialmente visível”, dada

no âmbito individual e, principalmente, privado, mas que também se articula com formas de “violências invisíveis”, quando pensamos em nossa sociedade como estruturalmente machista e que atribui pouco valor à vida das mulheres, tornando-as suscetíveis a diferentes tipos de violações.

Neste sentido, não encontramos no Código Penal tipificação que faça correlações entre as formas de violência individual e estrutural, no caso de adolescentes. Nem mesmo a tipificação de Infanticídio, presente no Artigo 123, pode ser colocado nessa categoria, pois trata especificamente da morte de um bebê pela mãe, “sob influência do estado puerperal”. Desta forma, as mortes violentas de adolescentes não são entendidas por um viés específico por esse dispositivo legal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por sua vez, traz, no Título II, referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I, que trata sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o Artigo 5º, que expressa que todos são iguais perante a lei, sem distinções, garantindo a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Tal destaque compreende-se como o esforço constitucional de incorporar os artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos ao texto da Carta Magna, consideradas como cláusulas pétreas pelo Artigo 60, Parágrafo 4º, Inciso IV da Constituição, não sendo, portanto, objeto de qualquer modificação por emenda constitucional. Respeitando o preceito da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos e indicando que as demais legislações, bem como as políticas públicas implementadas pelo Estado, deverão estar orientadas para a promoção e garantia destes direitos a todos os segmentos da população.

Ao buscar no texto da Constituição diretrizes específicas sobre o direito de crianças e adolescentes, encontramos o Capítulo VII, que trata Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso. Neste capítulo, o Artigo 226, Parágrafo 8º sanciona que o Estado assegurará assistência à família, na pessoa de cada indivíduo que a compõe, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

No mesmo capítulo, o Artigo 227 demarca que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à

profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL,1978).

Como destacado por Vilas- Bôas (2011), o Artigo 227 demarca o início da segunda fase do sistema jurídico brasileiro em relação à criança e ao adolescente, sendo a incorporação ao texto constitucional da Doutrina da Proteção Integral, preconizada pela Declaração dos Direitos da Criança e com desdobramentos que culminam na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e, posteriormente, no Estatuto da Juventude.

Está colocado no referido Artigo que a criança, o adolescente e o jovem devem estar postos a salvo de qualquer forma de violência, em âmbito geral. Contudo, há uma especificidade trazida pelo Parágrafo 4º do mesmo Artigo 227, que sanciona que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes, dando a entender que, dentre todas as formas de violência, a violência sexual, no contexto de elaboração da Constituição, era o foco de enfrentamento do movimento de luta pelos direitos de crianças e adolescentes, visto que o texto da Carta Magna é também fruto da incorporação de diversas demandas da sociedade civil organizada e reflete as pautas por ela visibilizada, naquele determinado momento.

E aqui temos, assim como o Feminicídio, mais um exemplo de busca de visibilidade a uma violência que se concretiza no âmbito individual e privado, mas que também se articula em um processo estrutural de desigualdade. O Feminicídio e a violência sexual contra crianças e adolescentes encontram, em determinada medida, apelo junto à sociedade, a ponto de pressionar o Estado pela adoção de políticas públicas de enfrentamento à questão e por tratamento específico na legislação. Entretanto, há limites na adoção dessas medidas, que se concentram, em sua maioria, na função de coibir a concretização da violência no âmbito individual e na responsabilização do agressor, por se encontrar falhas na sua execução.

Essa situação articula-se com a fala trazida por Minayo (2003) a respeito das “violências toleradas”, em que o limite do combate às agressões traça-se a partir do momento em que a superação da violência demanda também a superação de estruturas que compõem a sociedade, limite que devemos ter em mente, ao observarmos a conjuntura da violência letal contra adolescentes no país.

Passamos para as legislações específicas e retomamos aqui a importância da aprovação da Lei Federal Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que dá início a uma nova fase de estruturação de políticas públicas para a infância e a adolescência. Entretanto, no que diz respeito à categorização das formas de violência contra esse segmento, bem como à política de enfrentamento, há poucos avanços em relação ao que o Artigo 227 da Constituição traz, ao menos no texto originalmente aprovado.

Podemos observar esse tratamento genérico a partir do Livro I – Parte Geral, Título I: Das Disposições Preliminares, em que o Artigo 5º trata que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de violência, punido na forma da Lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. Já no Título II, Dos Direitos Fundamentais, Capítulo I, Do Direito à Vida e à Saúde, o Artigo 7º sanciona que a criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas.

Ao buscarmos uma abordagem mais específica sobre os crimes praticados contra crianças e adolescentes, encontramos no Título VII, dos Crimes e das Infrações Administrativas, a Seção II, que trata dos Crimes em Espécie – a exemplo do Parágrafo 4º do Artigo 227 da Constituição de 1988 – diversos artigos que tratam sobre crimes ligados ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes (Artigos 240 a 241 – E, e 244 – A).

Há também responsabilização quanto: à privação de liberdade da criança e do adolescente sem que esta tenha cometido ato infracional, e procedimentos correlatos (Artigos 230 a 237); à venda ou fornecimento de armamento, munição ou explosivos à criança e adolescentes (Artigo 242); a induzir ou facilitar a prática de ato infracional (Artigo 244 – B), etc.

Ainda no sentido da responsabilização por atos violentos contra crianças e adolescentes, destacamos a alteração no ECA, trazida pela Lei Federal Nº 13.010, de 26 de junho de 2014, conhecida como “Lei Menino Bernardo”². A lei acrescenta ao Estatuto da Criança e do Adolescente os Artigos 18-A, 18-B e 70-A, que, em termos gerais, tratam sobre o direito resguardado a toda criança e adolescente de receberem

² A Lei recebe este nome em alusão a Bernardo Uglione Boldrini, 11 anos, morto no ano de 2014 em decorrência de negligência e dos maus tratos praticados pelo pai e madrasta.

educação e cuidados sem o uso de castigos físicos ou qualquer tratamento cruel ou degradante, focando sua implementação em ações educativas de prevenção, e restauração dos vínculos familiares.

Outra legislação específica a ser observada é a Lei Federal Nº 12. 852, de 5 de agosto de 2013 – o Estatuto da Juventude. Na Seção I, Dos Princípios, está colocado, no Artigo 2º, Inciso VII, que o disposto na Lei, bem como as políticas para a juventude, serão regidos pelos princípios da promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação. (BRASIL, 2013).

O Estatuto da Juventude demonstra um avanço em relação às demais normativas observadas até aqui, em relação ao objeto de estudo em questão, por trazer uma seção específica sobre o direito dos jovens à segurança pública, dispondo sobre as forma de organização dessa política em consideração ao público específico de 15 a 29 anos, primando pelo princípio da transversalidade e do apoio entre os entes federados, e priorizando, neste público, a faixa que se encontra em situação de risco e vulnerabilidade.

Na Seção XI, Do Direito à Segurança Pública e ao Acesso à Justiça, o Artigo 37 sanciona que todo jovem tem direito de viver em um ambiente seguro, sem violência, com garantia da sua integridade física e mental. Já o Artigo 38 trata sobre as políticas públicas de segurança para os jovens, dispondo que estas deverão ser articuladas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As diretrizes para essas políticas são dadas pelos Incisos I ao VI, que dispõem, entre outros aspectos, sobre a prevenção e o enfrentamento à violência e a priorização de ações voltadas para jovens em situação de risco e vulnerabilidade social.

Entretanto, três ponderações sobre o alcance desta normativa, e também sobre o alcance do ECA, devem ser colocadas. A primeira ponderação dá-se a respeito do próprio entendimento de violência e da não especificidade do combate à violência letal contra a juventude. Os espectros de violência trabalhados, tanto no Estatuto da Juventude, quanto no ECA, correspondem à violência estrutural, como por exemplo a negligência na prestação de atendimento e priorização na destinação de políticas públicas, e as violências ocorridas no campo intrafamiliar e extrafamiliar, como a negligência parental, a violência psicológica e a violência física, esta última englobando desde a agressão física até os maus tratos, a violência sexual e o homicídio.

O não tratamento da violência letal como uma categoria específica de análise e ação aponta para a invisibilidade do problema. Uma falha que, no ECA, poderia ser justificada, dado que no período de sua promulgação, em 1990, os homicídios de adolescentes não atingiam contornos endêmicos. É importante buscar referências de quais violências envolvendo crianças e adolescentes geravam comoção social à época da discussão sobre o ECA, para compreender a composição do seu conteúdo.

Durante o processo de abertura democrática do país, duas situações mobilizavam a atenção dos movimentos organizados pelos direitos de crianças e adolescentes e da sociedade de forma geral: crianças e adolescentes em situação de rua e casos de abuso sexual de meninas. A primeira situação – já abordada anteriormente, quando nos propusemos a observar a linha histórica das políticas sociais para crianças e adolescentes no país – também se cruzava com a própria doutrina da “situação irregular”, adotada pelo Código de Menores, em vigência à época, e que encontrava nos meninos e meninas em situação de rua o público-alvo constante de suas políticas de correção.

Desta forma, a comoção social em torno das crianças e adolescentes em situação de rua apresentava contornos em dois extremos: de um lado, movimentos sociais organizados na luta pela defesa dos seus direitos e, na outra ponta, um dispositivo legal que ecoa na imensa maioria da sociedade, a qual construiu historicamente uma percepção de meninos e meninas nessas condições como naturalmente propensos a atos de delinquência, trazendo dificuldades, ainda hoje, à defesa dos direitos humanos dessa parcela da população e a necessidade do seu reconhecimento enquanto sujeitos.

A chave da comoção social muda, entretanto, quando se tratam dos casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes, principalmente meninas que ainda se encontram na fase da infância. Destaca-se, nesse período, dois casos de abuso sexual emblemáticos e que produziram uma série de mobilizações. O primeiro caso da menina Araceli Cabrera Crespo³, de 11 anos, violentada sexualmente, e morta em maio de 1973, na cidade de Vitória – ES. Outro caso com as mesmas características,

³ MACHADO, Viviane. Caso Araceli completa 44 anos e mistério da morte permanece no ES. Disponível em: <https://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/caso-araceli-completa-44-anos-e-misterio-sobre-a-morte-permanece-no-es.ghtml>

e ocorrido no mesmo ano, na cidade de Brasília – DF, vitimou a menina Ana Lídia Rossi Braga⁴, aos 07 anos de idade.

Ambos mobilizaram a opinião pública, que demonstrou revolta diante da não resolução dos crimes, e até hoje são lembrados pelos movimentos sociais, a exemplo do dia do desaparecimento de Araceli, 18 de maio, ter sido transformado no Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Período em que ocorreram mobilizações nacionais pela implementação de políticas públicas de combate a esta forma de violência, visando colocar em pratica o disposto nas normativas aqui citadas.

Importante ressaltar que, logo após a promulgação do ECA, ocorreram episódios emblemáticos de violência letal contra crianças e adolescentes, como a Chacina de Acari, com o desaparecimento de onze adolescentes, e a Chacina da Candelária, com a morte de oito adolescentes em situação de rua, ambas no Rio de Janeiro e executadas por agentes da Segurança Pública do Estado. Fatos esses que deveriam ter sinalizado a importância do tratamento específico da Lei para a violência letal infanto-juvenil, que gerariam reformulações do Estatuto da Criança e do Adolescente através de Leis complementares – como é o caso da Lei Menino Bernardo, assinalando a possível falta de vontade política para legislar sobre o tema em questão.

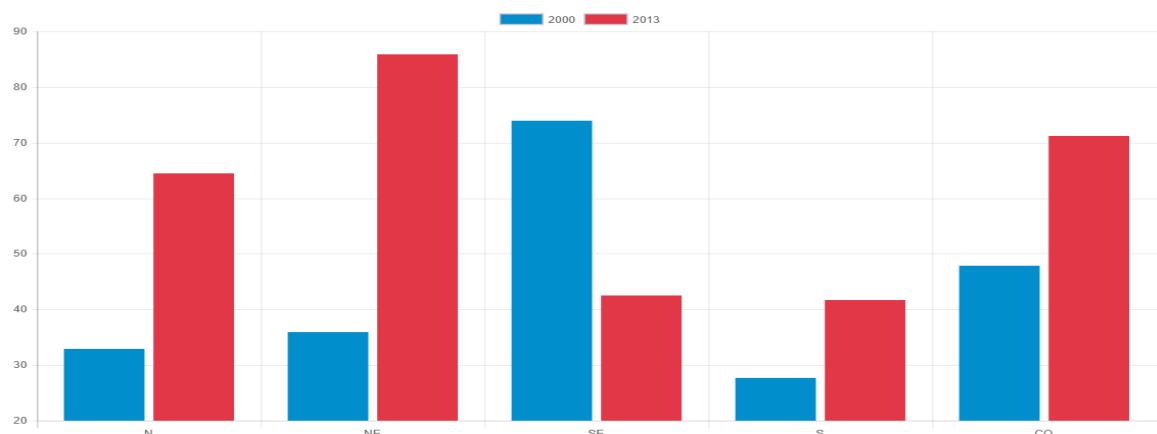
O Estatuto da Juventude, por sua vez, considerando o período de elaboração em 2013, poderia ter direcionado essa abordagem específica aos casos de violência letal, visto que já alcançavam índices endêmicos. Ao observar o gráfico comparativo abaixo, entre os anos 2000, período em que foi lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, e o ano de 2013, é possível notar a elevação das taxas de homicídios por 100 mil habitantes nas regiões brasileiras, considerando a faixa etária de 15 a 19 anos.

Com exceção da Região Sudeste, que apresentou queda nas taxas de homicídio, ao longo desta série histórica, as demais regiões, principalmente a Região Nordeste, apresentaram crescimento do fenômeno. O que nos leva a um questionamento: como um problema de contornos endêmicos, responsável por mais

⁴ALVES, Renato; STACCIARINI, Isa. Caso Ana Lídia: 45 anos de impunidade. Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.com.br/caso-ana-lidia-45-anos-de-impunidade>

de 50% dos óbitos de jovens no Brasil, não foi contemplado especificamente pela Lei que visa a garantia dos direitos da juventude?

Gráfico 1 - Evolução dos homicídios na faixa etária de 15 a 19 anos, no período de 2000 a 2013



Fonte: IPEA, 2018.

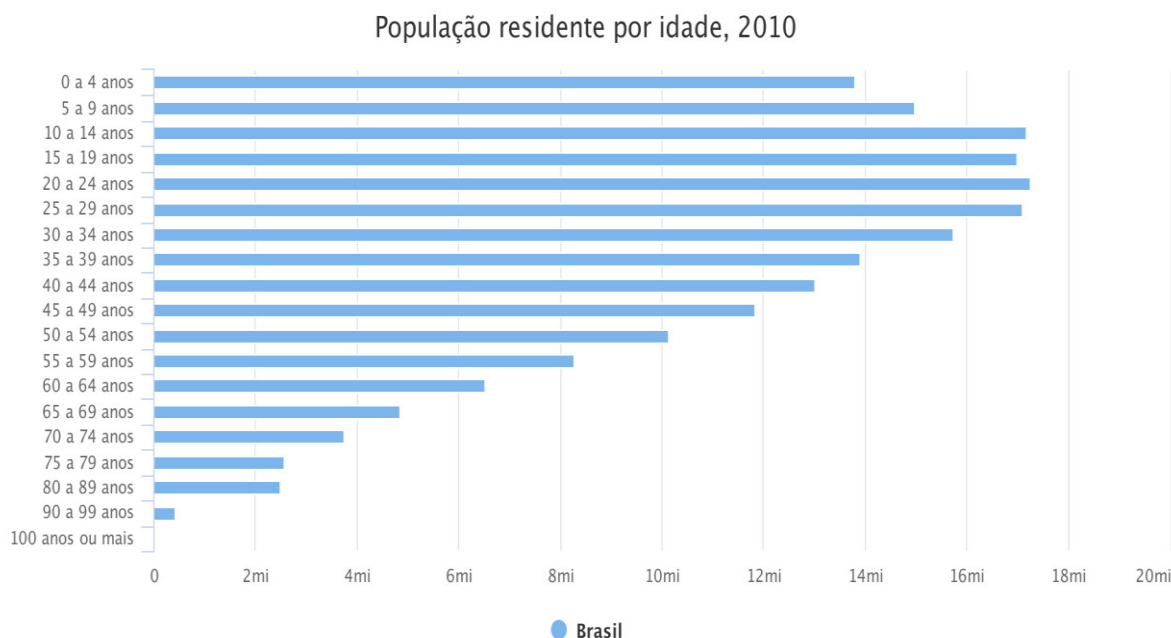
A segunda ponderação diz respeito à abordagem dispensada aos adolescentes pelos dois dispositivos legais. O Estatuto da Juventude, no Artigo 1º, Parágrafo 2º, coloca que, para a faixa etária dos 15 aos 18 anos, aplicam-se as normas previstas no ECA e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não houver conflito com as normas de proteção integral do adolescente.

Entende-se que a primazia na regulação das políticas públicas voltadas aos adolescentes cabe à Lei Nº 8.069/90 e, neste aspecto, retornamos à análise do UNICEF (2015), que aponta uma evolução das políticas públicas voltadas para a primeira infância no país, em contrapartida ao agravamento da violência contra adolescentes.

O desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a primeira infância foram e ainda são essenciais para manter a superação de problemas históricos do país, como a mortalidade infantil no primeiro ano de vida, o analfabetismo, a evasão escolar e a distorção idade – série. A centralidade dos esforços nessa política pode ser observada com a promulgação da Lei Federal Nº 13.257, de 8 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas voltadas para a primeira infância, por sua vez, alterando pontos do ECA, do Código Penal e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), demarcando a primeira infância como a fase vivida durante os 06 (seis)

primeiros anos da vida. Porém, é preciso caminhar para a compreensão de que o Brasil é um país que não está aproveitando devidamente o potencial da parcela jovem de sua população.

Gráfico 2 - População residente por faixa etária, de acordo com o Censo de 2010.



Fonte: IBGE, 2018.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), os níveis de fecundidade no país começam a diminuir a partir da década de 1960. O Censo de 2010 registrou que a proporção da população menor de 05 anos de idade é de 7,0%, nas áreas urbanas, e de 8,4%, nas áreas rurais, situação que acarreta um estreitamento na base da pirâmide etária, cuja tendência é de progressão, visto que a expectativa de vida no país aumentou.

O Brasil está progressivamente envelhecendo e, como podemos observar no gráfico acima, as faixas etárias entre 10 a 14 anos e 25 a 29 anos concentram a maior parte da população do país. Os adolescentes encontram-se dentro da maioria da população brasileira, com duas leis que em tese compartilham entre si dever de promover políticas públicas que garantam acesso aos direitos humanos a esse público. Nesse ponto, chegamos à terceira ponderação sobre os dispositivos legislativos: o seu tempo de vigência e suas formas de atuação.

O ECA possui mais de 25 anos de trajetória e, por sua vez, também articula um movimento social de base consolidado historicamente no país. É sempre importante reiterar que o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente integrou o processo de construção da Constituição de 1988 e conseguiu estabelecer culturalmente, no imaginário da população, a importância de proteger a infância da violência familiar e do Estado, o que, entretanto, não se torna concreto quando falamos dos adolescentes.

A visão que persiste até o momento é que os adolescentes se encontram imersos em um limbo. Não são mais crianças, nem são jovens adultos e, desta forma, não estão amparados por um sistema de proteção estruturado, tampouco são vistos pela sociedade como mão de obra apta ao mercado de trabalho. O Estatuto da Juventude, em seus quase dez anos de atuação, ainda não conseguiu estruturar a política de juventude em âmbito federal, o que dificulta sua capilaridade nos Estados e Municípios. Da mesma forma, suas bases de movimentos sociais, em grande parte oriundas do movimento de defesa da criança e do adolescente, ainda carecem de consolidação.

Invisíveis e indesejados, à medida que a sua condição se intersecciona com outros fatores como gênero, raça e classe social, muitos adolescentes brasileiros acabam por se enquadrar na hierarquia de exclusão apresentada por Santos (1999), que aponta o extermínio, a exemplo dos judeus durante o nazismo, e da limpeza étnica de nossos dias, como o grau mais elevado dessa hierarquia. Nesse sentido, no item seguinte, desenvolve-se uma análise do perfil desses adolescentes vítimas de violência letal, demonstrando a prevalência em determinada raça e gênero: são meninos negros e pardos.

3.2 Os protagonistas ignorados: adolescência e os fatores de risco para a violência letal

Marques (2013), aponta que a construção social da adolescência – pensada como um período específico no processo de crescimento e desenvolvimento humano – consolidou-se no final do século XIX e ganhou diferentes conotações ao longo do século XX, período temporal que se alinha com as transformações nas políticas sociais para a infância e a juventude no Brasil, durante a transição do Império

para a República, com a circulação de ideias que serviram de base para a construção da primeira versão do Código de Menores, em 1927.

Como dito anteriormente, a concepção de classificação das condutas dos adolescentes de forma patológica, divididas entre normais e desviantes, conduziu as políticas implantadas no Brasil no início do século XX, trazendo para o centro do debate a preocupação com a criminalidade infantil e a necessidade de ajuste e recuperação da criança e do adolescente em situação de delinquência.

Entretanto, esse ajuste não poderia ser feito da forma como vinha sendo adotado, com crianças e adolescentes ocupando o mesmo espaço correccional dos adultos, o que explica a extrema preocupação do Código de Menores em detalhar a necessidade de estruturas diferenciadas para este trabalho de correção.

Ao longo desse processo, diferentes concepções sobre adolescência foram se construindo e, por esse motivo, utilizar o termo “adolescências” dá a dimensão desta multiplicidade. Relembrando que Marques (2013, p. 37) organiza as teorias sobre adolescência em distintas linhas: a já explicitada acima, que trata os processos conflituosos desta fase da vida como um evento patológico, as que explicam o período como expressão de uma crise e as teorias que centram a adolescência como um fenômeno social historicamente construído.

Para a autora, os conflitos característicos da adolescência, que por sua vez passam a ser patologizados, têm origem no processo de concepção desse momento da vida como um período de espera para a entrada no mundo adulto. Tal situação cria um paradoxo em que a adolescência, afastada do universo, adulto acaba por recorrer às suas próprias interpretações sobre o que esse universo significa.

Dessa forma, na cabeça de muitos adolescentes, ser adulto é exercer sua liberdade enquanto indivíduo, que é algo que eles almejam ter, mas que lhes é negado pois, nesse processo de preparação, a sociedade não lhes confere a autonomia necessária para o exercício dessa liberdade. E nesse contexto, os conflitos de personalidade e sobre seu lugar no mundo instalam-se, pois não são mais crianças, e, portanto, já lhes são cobradas inúmeras responsabilidades sobre suas posturas, entretanto, não são adultos, a ponto de experimentarem a liberdade plenamente, como imaginam.

A dimensão da adolescência como expressão de uma crise, por sua vez, tece relações com o capitalismo e o mundo do trabalho. Segundo Marques (2013, p.

40), essa linha teórica situa a adolescência como um fenômeno da sociedade pós-industrial, em que as justificativas sobre esta ser uma fase de transformações biológicas, psicológicas e sociais serviriam de base para manter esse grupo etário fora do mercado de trabalho.

Aliado à ideia da adolescência como preparação para o mundo adulto, e compreendendo o mundo adulto dentro da sociedade capitalista como o mundo do trabalho, o dever da sociedade seria o de prover aos adolescentes os recursos de acesso qualificado a este mundo, por meio dos processos de escolarização e profissionalização.

É importante que percebamos, ao longo deste texto, que as linhas teóricas apresentadas aqui não estão colocadas linearmente na história e que uma não necessariamente exclui a outra, ou a substitui. Elas convivem e, em muitos momentos, convergem, absorvendo elementos umas das outras. Dito isso, a próxima linha de pensamento que demarca a adolescência como:

[...] fenômeno sócio histórico e cultural, rompe com o sentido do universalismo que permeia concepções anteriores. Inclusive vão ser limitados parâmetros marcadores diferenciados para a definição da adolescência. Nesta linha, as características puberais vão orientar a definição no campo biológico restrito a discussão da puberdade e para discutir a adolescência vão ser definidos outros esquemas interpretativos oriundos do campo da sociologia. Dessa forma, a adolescência passou a ser objeto de estudo da Sociologia, deixando de ser adolescência para adolescências, em função das determinações históricas, sociais, políticas e culturais que determinam a condição de sua vivência. (MARQUES, 2013, p. 40).

A adolescência passa a ser objeto de estudo da Sociologia porque os adolescentes passaram a ser compreendidos enquanto sujeitos, com direitos e deveres, e que exercem um papel importante na construção de nossa sociedade, o que requisita das Ciências Sociais, de acordo com a autora, um olhar interdisciplinar sobre esta fase da vida, “considerando-a em sua totalidade concreta e historicamente construída”.

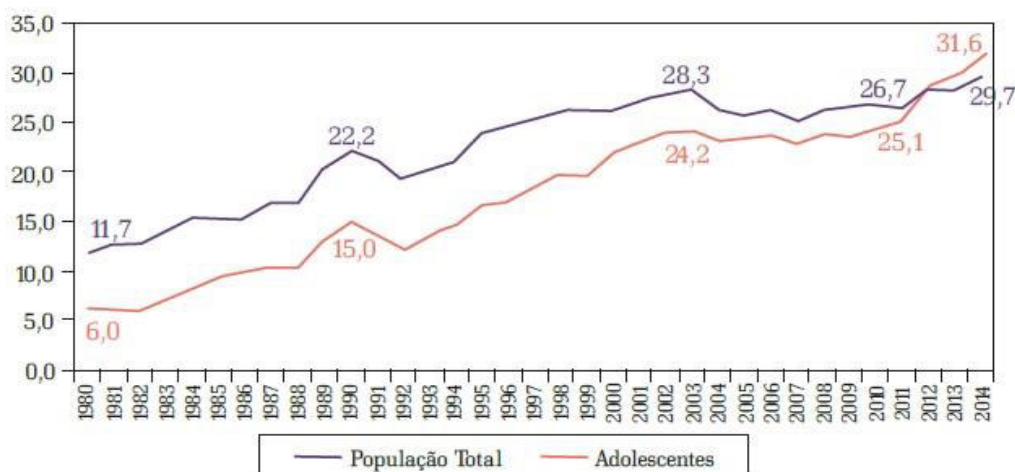
Podemos situar o Estatuto da Criança e do Adolescente e, por sua vez, a Doutrina da Proteção Integral na qual ele se ampara, como frutos desta última linha teórica apresentada. Como bem situado por Biase (2003), o ECA vem se contrapor à lógica criminalizante e de controle dos comportamentos enquadrados na Doutrina da Situação Irregular, preconizada nas diferentes versões do Código de Menores. Os adolescentes, nesse entendimento, deixam de ser objeto do controle do Estado e

passam a ser sujeitos alvo de políticas públicas que lhes garantam condições plenas de desenvolvimento.

Todavia, assim como existem diferentes formas de ser pensar a adolescência enquanto fenômeno social, também existem diferentes formas de vivê-la, que estarão sob influência de fatores históricos, culturais, geográficos e econômicos que se interseccionam. Diferentes formas que possuem diferentes vias de acessar aos direitos que lhes são conferidos. E quando tratamos de violência letal contra adolescentes, percebemos que os fatores que a produzem acabam por atingir um grupo específico dentro dessa já específica faixa etária.

Retomando a questão dos homicídios em dados estatísticos, de acordo com Melo e Cano (2017, p. 15), a Violência Letal Intencional contra adolescentes apresenta crescimento elevado no país desde a década de 1980.

Gráfico 3: Evolução da violência letal contra adolescentes entre os anos de 1980 e 2014



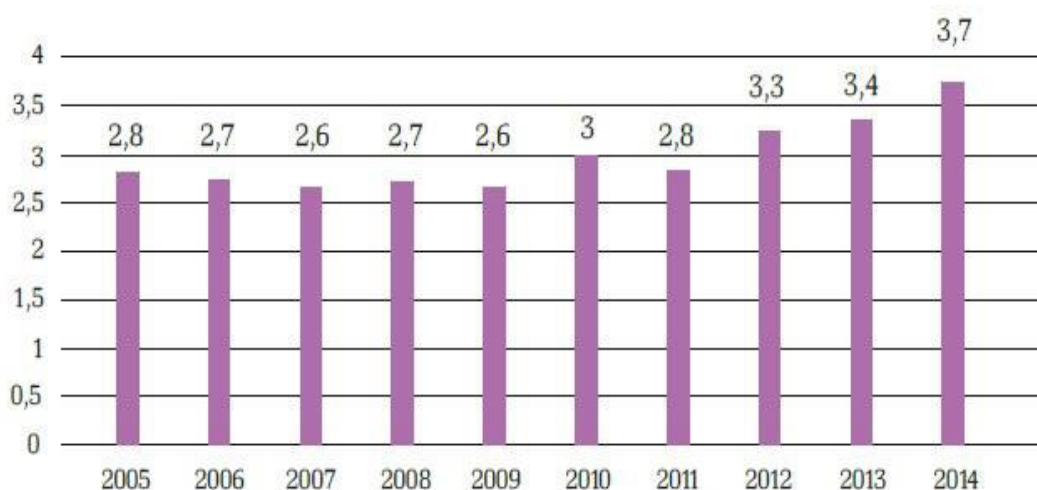
. Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

No comparativo, no ano de 1980, a taxa era de 11,7 mortes por agressão a cada 100 mil habitantes, um número que dobrou num período de pouco mais de 20 anos, chegando a 29,7 mortes por agressão a cada 100 mil habitantes. Até o ano de 2012 – que apresentou uma leve redução nas taxas – o número de adolescentes mortos por agressão mantinha-se abaixo das taxas da população total. Entretanto, a partir daquele ano, os índices apresentaram crescimento constante e a taxa de adolescentes mortos atingiu, em 2014, o patamar de 31,6, ultrapassando a taxa da população total, de 29,7 mortes a cada 100 mil habitantes, demonstrando que a

violência contra esse segmento tem se agravado no país, tanto em termos absolutos, quanto relativos a outras faixas etárias.

O Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, fonte que nos forneceu o gráfico apresentado acima e se configura na base primordial de dados sobre violência letal contra adolescentes, iniciou o monitoramento no ano de 2005, coletando as informações provenientes dos relatórios do SIM do DATASUS. Considerando que a última análise disponibilizada é referente aos dados do SIM de 2014, obtém-se assim o gráfico mostrado a seguir:

Gráfico 4 - Evolução do monitoramento dos homicídios a adolescentes entre os anos de 2005 a 2014



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

De acordo com Melo e Cano (2017, p. 17), o cálculo utilizado pelo IHA é o número de adolescentes mortos a cada grupo de mil adolescentes, na faixa etária dos 12 aos 18 anos, e residentes em municípios com mais de 100 mil habitantes. Desta forma, o gráfico acima demonstra que, no ano de 2005, foram perdidos no Brasil 2,8 adolescentes a cada grupo de 1.000, nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Número que se mantém estável entre 2005 e 2009, sofre oscilações nos anos de 2010 e 2011, e assume um crescimento constante a partir de 2012. O que, de acordo com a última estimativa do ano de 2014, mostra a perda de 3,7 adolescentes a cada grupo de 1.000.

O crescimento da morte de adolescentes não pode ser analisado como um fenômeno isolado, mas compreendido dentro da ausência do debate acerca das raízes da desigualdade socioeconômica no Brasil, e da não disseminação de uma cultura de respeito aos direitos humanos. Portanto, retomamos Chauí (2017, p. 38) e sua construção teórica sobre o “mito da não violência brasileira” para nos indagarmos como tal mito pôde se sustentar diante das manifestações reais e cotidianas de violações de direitos.

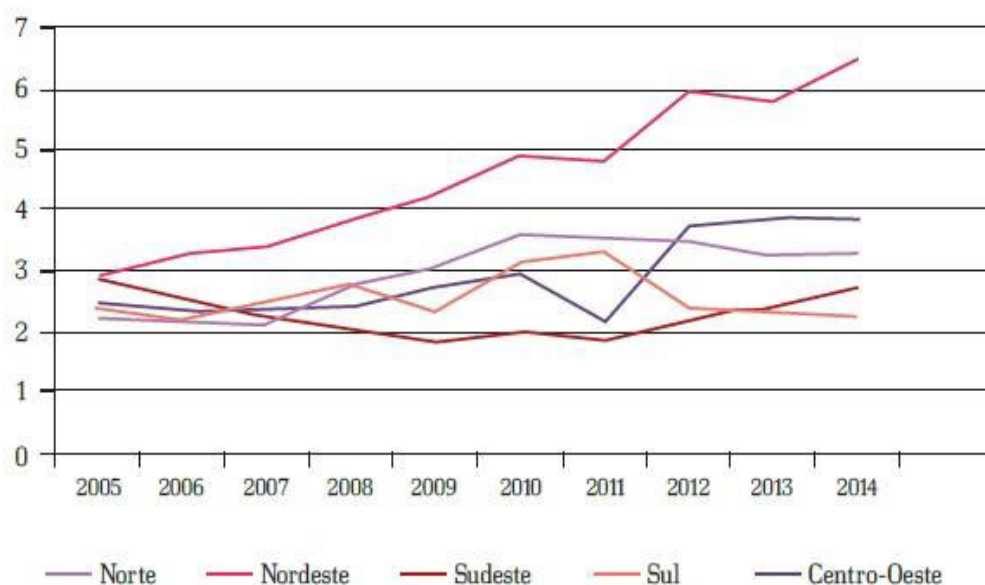
Ora, é justamente por ser um mito, nos sentidos que demos a esse conceito, que a não violência pode ser mantida a despeito da realidade. Em outras palavras, o mito da não violência permanece porque, graças a ele, admite-se a existência factual da violência e pode-se, ao mesmo tempo, fabricar as explicações para denegá-la no instante mesmo em que é admitida. Assim, é exatamente no modo da interpretação brasileira da violência que o mito encontra meios para conservar-se. (CHAUÍ, 2017, p. 38).

A autora segue em seu raciocínio, demonstrando que o modo da interpretação brasileira da violência dá-se pelo processo de ocultamento da violência real, através do vocabulário e da construção de outros signos violentos, mas que amenizam a violência de fato, como a utilização dos termos chacina e massacre para se referir a assassinatos em massa praticados sistematicamente, debilidade das instituições políticas para referir-se à corrupção, etc. O uso dessa linguagem

[...] tem a função de oferecer uma imagem unificada da violência que seria como o núcleo delas. Chacina, massacre, vandalismo, guerra civil tácita, indistinção entre política e crime e desordem pretendem ser *o lugar onde* a violência se situa e se realiza; fraqueza da sociedade civil e debilidade das instituições políticas são apresentadas como *impotentes para coibir* a violência, que, portanto está localizada noutro lugar e não nas próprias instituições sociais e políticas. O conjunto dessas imagens indica a divisão entre dois grupos: de um lado os grupos *portadores* de violência, e do outro, os grupos *impotentes* para combatê-la. (CHAUÍ, 2017, p. 39).

A violência letal é uma grave violação do direito humano à vida, entretanto, não é possível perceber a morte desses adolescentes como algo que gera o mal-estar e reação em toda a sociedade. A relação entre essas mortes e o contexto histórico e socioeconômico do país pode estar contida, por exemplo, na distribuição e na evolução do índice de violência letal contra adolescentes, nas diferentes regiões do Brasil.

Gráfico 5 - Evolução dos homicídios a adolescentes nas regiões brasileiras entre os anos de 2005 a 2014.



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

Podemos observar que a Região Nordeste apresenta os maiores índices, desde o início até o final do período em análise. No ano de 2005, de acordo com Melo e Cano (2017, p.25), temos o quantitativo regional de 2,94 adolescentes mortos a cada grupo de 1.000. Um índice muito acima das demais regiões, que apresentaram quantitativos entre 2,5 a 2,18 adolescentes mortos a cada grupo de 1.000.

Ao longo do período de análise, a região Nordeste assume uma linha ascendente e isolada no gráfico, chegando, em 2014, a registrar o índice de perda de 6,5 adolescentes a cada grupo de 1.000 (Melo e Cano, 2017, p.25). Esse número é muito superior aos do restante do país e contrasta com a melhoria dos indicadores sociais e de renda apresentados pela região no mesmo período, indo ao encontro da fala de Braga (2013), ao observar que a melhoria dos indicadores através do acesso a bens de consumo não se demonstrou capaz de sanar problemas históricos do país.

O debate da violência no Brasil hoje perpassa por questões ligadas à sensação de insegurança individual, entretanto, não toca em pontos como a desigualdade social sustentada na criminalização da pobreza e do racismo estrutural. A ausência desse debate, de acordo com Zizek (2014), está alinhada ao movimento

neoliberal de retirar da política o seu conteúdo histórico e ideológico. Transformam o ato de gerir em uma ação de coordenar interesses, fazendo com que a única forma eficaz de mobilizar as massas seja o medo, que se tornou um elemento constituinte fundamental da subjetividade do mundo atual, um medo que tem sido expresso na intolerância ao Outro, pois para o autor

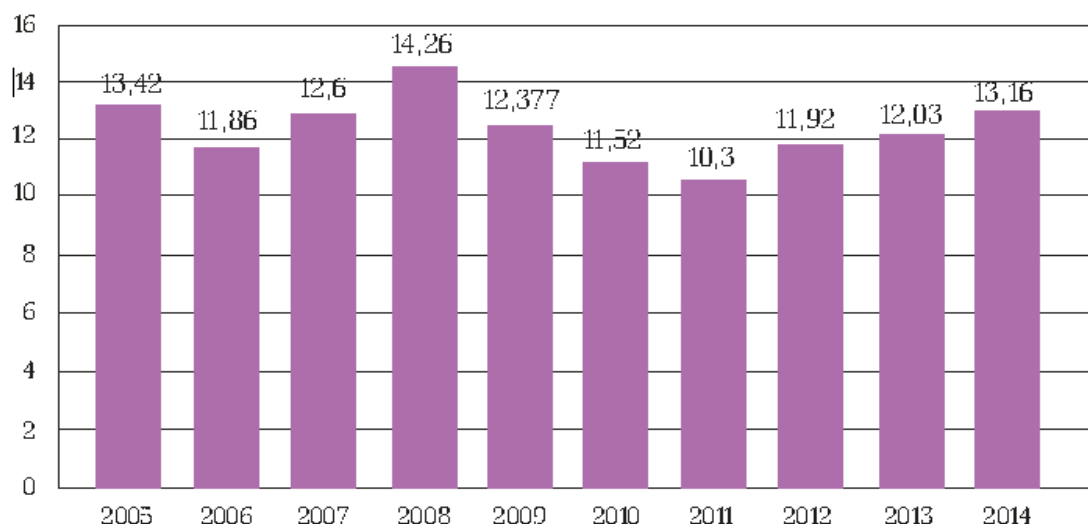
[...] a tolerância liberal perante os outros, o respeito pela alteridade e a abertura a ela, é contrabalançada por um medo obsessivo de assédios. Em resumo, o Outro está muito bem, mas só na medida em que a sua presença não seja intrusiva, na medida em que esse outro não seja realmente outro [...]. Meu dever de ser tolerante para com o Outro significa efetivamente que eu não deveria me aproximar demais dele, invadir seu espaço. Em outras palavras, deveria respeitar a sua intolerância à minha proximidade excessiva. O que se afirma cada vez mais como direito humano central na sociedade capitalista tardia é o direito a não ser assediado, que é o direito a permanecer a uma distância segura dos outros. (ZIZEK, 2014, p. 46).

Dutra (2003, p. 51) e Peralva (2000, p. 77) apresentam elementos da construção narrativa do medo durante o processo de abertura democrática, a ponto de justificar a manutenção de estruturas autoritárias. Peralva (2000) coloca que a mídia, na década de 1980, exacerba a questão da violência nas grandes cidades, sustentando o discurso de que a criminalidade deveria ser combatida de forma dura. Dessa forma, a lógica de combate ao inimigo manteve-se dentro dos aparelhos a serviço da política de segurança pública, com uma mudança pontual, de acordo com Duarte (2003), na qual essa ameaça deixou de se caracterizar pelos seus ideais revolucionários e passa a ser identificada por sua condição social de pobreza e marginalização.

Os adolescentes negros e do sexo masculino, de acordo com Melo e Cano (2017), são o grupo populacional com maior risco de sofrer violência letal e, nesse contexto, carregam ainda consigo o estigma da criminalização do “menor em situação irregular”, trazido pelo Código de Menores. A Doutrina da Situação Irregular está cristalizada no imaginário social, bem como no encaminhamento das políticas públicas para o segmento e na própria incompreensão da sociedade quanto a essa fase da vida como parte de um processo de transição da infância para a vida adulta.

Segundo Biase (2003), existe uma série de mistificações a respeito da juventude pobre das grandes cidades e, à medida que vão saindo da infância, transitam dos olhares que os colocam enquanto vítima do sistema para serem vistos enquanto indivíduos potencialmente perigosos e que devem ser vigiados.

Gráfico 6: Evolução do risco relativo por sexo (homens/mulheres) dos homicídios a adolescentes nos municípios de mais de 100 mil habitantes, entre os anos de 2005 a 2014.



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

Retomamos a afirmação feita por Melo e Cano (2017) de que adolescentes negros do sexo masculino são as maiores vítimas de violência letal dentro da sua faixa etária (12 a 18 anos), atentando para os condicionantes de gênero e de raça e para os riscos relativos a estes. O quanto os fatores de sexo e cor contribuem para estas mortes?

Começemos pelo Gráfico 6, que apresenta a evolução do risco relativo por sexo. De acordo com Melo e Cano (2017, p. 59), na série histórica de análise de 2005 a 2014, os adolescentes do sexo masculino têm pelo menos 10 vezes maiores chances de serem vítimas de homicídios, considerando a população do conjunto de municípios com mais de 100 mil habitantes. Se observarmos apenas o ano de 2014, último a ser analisado pelo IHA, meninos têm um risco 13 vezes maior de morte por homicídios, comparados a adolescentes do sexo feminino.

Não há teorias conclusivas sobre a influência desse aspecto, mas diversos apontamentos para discussão. Segundo Soares (2000), vários estudos foram formulados na tentativa de explicar por que, em termos absolutos, os homens estão mais expostos ao risco de homicídios do que as mulheres, mas não conseguiram construir bases teóricas suficientemente elucidativas para indicar que este ou aquele

fator explicam o fenômeno. E nessa discussão, não podemos atentar apenas para o fator do sexo biológico, visto que encontra-se investido de uma construção sócio-histórica de gênero.

Nesse capítulo, falamos brevemente sobre o feminicídio e sobre a inclusão dessa categoria de crime no Código Penal enquanto articulação da agenda pública, a partir da mobilização para um fato importante e que precisa de resolução no âmbito das políticas públicas: mulheres são mortas a todo instante no Brasil, pelo fato de serem mulheres, e encontram em seus familiares e companheiros do sexo masculino (pais, irmãos, namorados, maridos) seus maiores agressores. As características e a dinâmica desse tipo de violência sofrida pelas mulheres diferenciam-se do risco de homicídio ao qual os adolescentes do sexo masculino estão diariamente expostos.

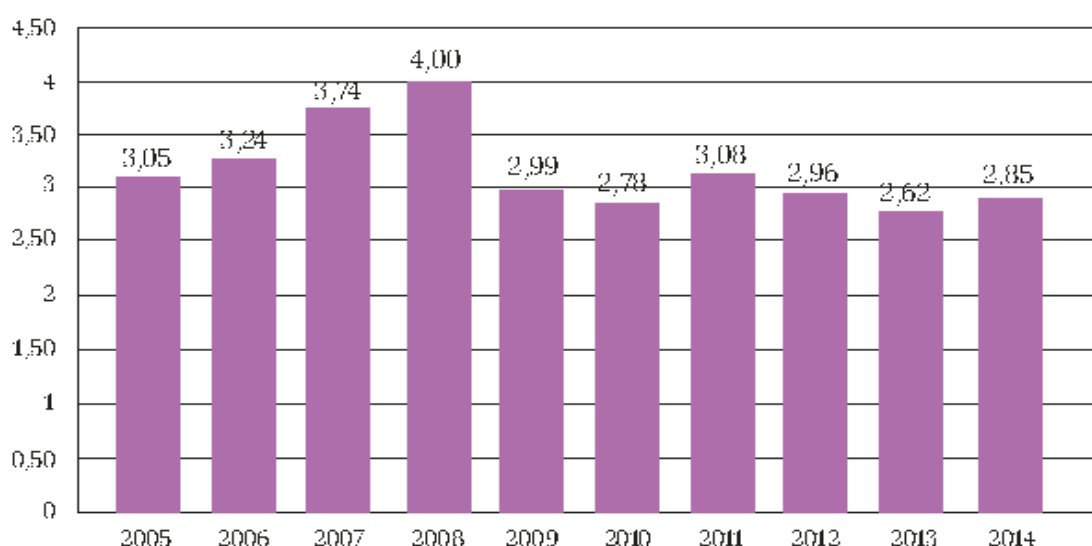
Dentre as possibilidades apresentadas por Soares (2000), há as teorias do controle social, que formulam a tese de que o menor controle exercido sobre as ações dos meninos, em contrapartida às restrições exercidas sobre os corpos e comportamentos das meninas, contribuiu para que eles não tivessem limites bem formulados, criando uma maior tendência à criminalidade. Uma visão que, segundo o autor, é baseada na empiria e sem o apoio de dados. Uma tese que, com um olhar mais apurado no que diz respeito aos adolescentes, conecta-se com os movimentos que visavam patologizar todo o comportamento fora da norma, em que tudo sobre o qual não se exerce a disciplina estaria fadado à delinquência.

Há ainda as teorias que privilegiam a incidência dos fatores econômicos, como o estresse causado aos homens pelo desemprego e pela crise, e as teorias que focam nos diferentes estilos de vida e trabalho adotados por homens e mulheres, e as diferentes formas que ocupam os espaços públicos e como se expõem aos riscos (SOARES, 2000, p. 4). Dito isso, reforçamos aqui a característica do feminicídio, dentro da classificação de violências da ONU (2002), como uma “violência parcialmente visível”, por ocorrer principalmente no âmbito das relações individuais e privadas, mas também com o seu componente estrutural e invisível, causado pelo machismo imbricado nas relações sociais.

Todavia, importante observar que, quando não temos os componentes que caracterizam o feminicídio e estamos tratando de um homicídio simples ou qualificado, como traz o Código Penal, o sexo masculino está mais vulnerável.

Necessitamos compor a questão do sexo com os demais fatores de risco, pois ela, por si, só não trará a totalidade da questão, mesmo sendo um dado importante, por exemplo, para suscitar a necessidade de discussão da construção da masculinidade no campo dos estudos sobre gênero. Deste modo, observamos também o componente da raça, explicitado ao construir o perfil do adolescente vítima de violência letal.

Gráfico 7: Evolução do risco relativo por raça (negros/brancos) dos homicídios a adolescentes nos municípios de mais de 100 mil habitantes, entre os anos de 2005 a 2014.



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

O gráfico acima apresenta a evolução do risco relativo por raça. De acordo com Melo e Cano (2017, p. 60), durante a série histórica de 2005 a 2014, adolescentes negros têm 2,6 vezes mais risco de sofrerem homicídios em comparação a adolescentes brancos, levando-se em conta a população do conjunto de municípios com mais de 100 mil habitantes. Os autores consideram, na composição do grupo de negros, o somatório dos adolescentes declarados como pretos e pardos e, para a composição do grupo de brancos, os adolescentes declarados como brancos e amarelos.

Para falar mais detidamente sobre o risco relativo por raça, é importante retomar a conceituação feita pela ONU (2002) sobre as diversas formas de violência, em específico as “violências invisíveis”, que compreendem a violência cultural,

manifestada através da diferenciação de raça, etnia, gênero e religião de forma a inferiorizar indivíduos, e a violência estrutural, de caráter sistêmico.

Desta forma, o racismo (que, de acordo com Almeida (2018), é uma forma de discriminação que tem como critério a raça) seria, dentro do entendimento das Nações Unidas, uma forma velada de violação, mas que produz consequências visíveis para quem a sofre, e que também, assim como as demais formas de violência, intercruza-se com a violência estrutural, visto que trabalha na produção e na perpetuação de desigualdades.

O risco relativo por raça, na realidade brasileira, carrega o peso da violência contra os negros, que alicerçou a formação dessa sociedade. Souza (2017) defende que a compreensão das estruturas sociais do Brasil de hoje perpassa pelo entendimento das heranças que o período da escravidão nos deixou e pela marginalização sistemática da população negra, desde então.

De acordo com Souza (2017), o panorama da sociedade de classes no Brasil, que se configura após a abolição da escravatura, segue uma estrutura em que no topo se encontra o poder preservado nas mãos dos antigos senhores de escravos, que foi o setor protagonista do processo de “modernização conservadora”, já descrito no segundo tópico deste capítulo. Abaixo dessa aristocracia rural estão os imigrantes e demais pessoas de origem nacional que possuem algum nível de instrução e, abaixo destes, a plebe, formada pelos brancos pobres que migraram do campo para a cidade durante o processo de industrialização tardia do país.

A população negra e a mestiça estão na camada mais abaixo de todas, naquilo que o autor denomina de “ralé brasileira”, exposta a uma nova forma de degradação da sua existência.

O negro torna-se vítima da violência mais covarde. Tendo sido animalizado como “tração muscular” em serviços pesados e estigmatizado como trabalhador manual desqualificado – que mesmo os brancos pobres evitavam -, é exigido dele agora que se torne trabalhador orgulhoso de seu trabalho. O mesmo trabalho que antes era o símbolo de sua desumanidade e condição inferior. Ele foi jogado na competição feroz com o italiano, para quem o trabalho sempre havia sido motivo principal de orgulho e de autoestima. Belo início da sociedade “competitiva” entre nós. (SOUZA, 2017, p. 77).

O autor também destaca outro componente importante, do ponto de vista histórico e social, que traça uma articulação entre os riscos relativos a sexo e raça apresentados por Melo e Cano (2017), nos gráficos acima. De acordo com Souza (2017), dentro desse cenário de marginalização da população negra, apenas as

mulheres, pela sua especialização nos serviços domésticos, encontraram uma situação menos desfavorável após o processo de abolição da escravidão. Também pelo fato de que os imigrantes recém-chegados não visavam os postos de trabalho doméstico.

A bestialização do homem negro nesse dado período de nossa história gera resultados de desajustamento social até os dias de hoje, desde a composição das famílias negras, que em grande parte possuem mulheres como referência econômica e social, até a localização desse homem, no imaginário social, como aquele corpo que representa o “inimigo da ordem”. Souza (2017, p.78) destaca que a localização do homem negro nessa posição foi reforçada pela resposta dada por ele ao processo que o tornou um desajustado e que radicalizava a anomia e o não pertencimento social através da negação da família, da vida em comunidade e do trabalho.

O contexto sócio-histórico descrito acima, que permite todo esse processo sistemático de marginalização de grande parcela da população brasileira, tem suas bases no racismo. E aqui trazemos novamente, porém de forma mais detalhada, o conceito de Silvio Luiz de Almeida, que apresenta o racismo como

Uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial a que pertencem. (ALMEIDA, 2018, p.25).

O risco relativo por raça tem um grande peso dentro da análise do processo de mobilização e de possíveis níveis de enfrentamento no âmbito das políticas públicas para o enfrentamento à violência letal contra adolescentes. E assim como estas violações não são vistas em nosso país como um produto sistêmico, o racismo também é encarado dessa forma, como uma manifestação interpessoal que nada tem a ver com um processo estrutural de perpetuação de desigualdades.

A desconsideração de todos os riscos apresentados acima, que colocam um determinado grupo de adolescentes como alvo preferencial da violência letal, pode ser sentida no modo como o Estado vem adotando medidas para enfrentamento do fenômeno. Sem apontamentos estruturantes na base legal de proteção, como antes pudemos constatar, ao observarmos a legislação vigente, contamos com ações localizadas para o combate ao fenômeno, no caso dos adolescentes.

Como exemplo Willadino et al. (2011) destaca, além do já citado Plano Nacional de Segurança Pública, o Plano de Integração e Acompanhamento dos

Programas Sociais de Prevenção a Violência (PIAPS), implantado posteriormente, em 2001, visando articular iniciativas transversais de combate à violência entre os vários órgãos federais.

Após esse processo inicial, durante o ano de 2003, foi lançado o Projeto Segurança Pública Para o Brasil, trazendo como eixos norteadores o enfrentamento ao tráfico e a redução de homicídios, com foco nos adolescentes e jovens como segmento de maior vulnerabilidade. De acordo com Willadino et al. (2011, p. 24), o projeto concentra-se em ações tópicas, de resultados imediatos para redução dos índices de violência, o que não deveria impedir a adoção de ações estruturantes como a promoção - à população vulnerável - do acesso a saúde, educação, moradia, etc.

Naquele mesmo ano, o Governo Federal, através da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), criou o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, como estratégia para o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil.

Apenas quatro anos depois, em 2007, o Governo Federal instituiu oficialmente o PPCAAM, através do Decreto nº 6.231, de 11 de outubro do mesmo ano. De acordo com o Decreto, o Programa visa o atendimento direto a crianças e a adolescentes em situação de ameaça de morte, e a suas famílias, retirando-os do raio de ação da ameaça e inserindo-os em novos e seguros espaços de moradia e de convivência familiar e comunitária⁵, atuando, de acordo com a SDH (2017), em dois níveis estratégicos:

1. Atendimento às vítimas e a suas famílias, retirando-as do local de ameaça para que possam ser inseridas em novos locais de moradia e convivência seguros, onde poderão, com o acompanhamento da equipe técnica do Programa, ser inseridas em projetos culturais e profissionalizantes, acessar aos serviços de educação e saúde, dentro outros, proporcionando-lhes novas oportunidades;
2. Prevenção da violência letal contra crianças e adolescentes, através de estudos e pesquisas que subsidiarão projetos de intervenção,

⁵ Para maiores informações sobre o tema recomendamos a leitura do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente a Convivência Familiar e Comunitária, disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/convivencia-familiar-e-comunitaria/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>

com o objetivo de reverter indicadores de vulnerabilidade do segmento.

O processo de identificação da ameaça e a inclusão das vítimas no Programa é executado por meio das denominadas “Portas de Entrada”: Conselhos Tutelares, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Cabe a elas acionar a equipe técnica, ao identificar uma situação em que a ameaça de morte contra a criança ou adolescente já esteja instalada, e não há outras alternativas de garantia de vida desses indivíduos e de seus familiares, sendo necessária a imediata retirada destes para um local seguro, longe do ameaçador, sendo que as Portas de Entrada também são as responsáveis pela fiscalização e pela garantia da correta aplicação dos direitos das crianças e adolescentes.

Em minha experiência enquanto gestora da política de proteção a crianças e adolescentes, no âmbito das políticas públicas estaduais de direitos humanos no Maranhão, no período de 2013 a 2016 e, mais especificamente, como gestora da execução estadual do PPCAAM no período de 2016 a 2018, pude observar a eficiência e eficácia do Programa no que diz respeito à execução do seu Eixo Estratégico 1, que trata das ações emergenciais para resguardar a vida de crianças e adolescentes que já se encontram sob risco de morte⁶. Entretanto, é perceptível a dificuldade em desenvolver o Eixo Estratégico 2, da prevenção da violência letal contra crianças e adolescentes.

A coordenação nacional do Programa, desde o momento de criação, pelo então Ministério dos Direitos Humanos, até a posterior elaboração pelo Ministério, no ano de 2009, do PRVL, apontam a tentativa de seguimento das diretrizes de prevenção contidas no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Todavia, diante do crescimento constante dos índices, faz-se necessário o questionamento quanto aos pontos falhos na execução dessa política e sobre quais pontos de estrangulamento necessita-se superar.

O primeiro ponto, de acordo com Willadino et al (2011), está na forma como a política de segurança pública foi encarada após o processo de redemocratização. A gestão da segurança pública, dentro do pacto federativo, encontra-se sob

⁶ A ausência de informações mais detalhadas acerca da implementação do PPCAM e seus resultados, e a própria experiência da pesquisadora no Programa deve-se em função da natureza sigilosa da política e da indisponibilidade das informações para os sujeitos que não atuam diretamente na proteção dos adolescentes ameaçados, visando resguardar a integridade física tanto dos adolescentes atendidos, quanto das equipes técnicas a que executam.

responsabilidade dos Estados, que responderam ao fenômeno da violência nas grandes cidades usando o aparato policial da mesma forma truculenta utilizada no Regime Militar.

A permanência desse tipo de atuação dentro do Estado democrático instala uma contradição na política de segurança pública, visto que:

Num primeiro momento, pode-se afirmar que as ações nessa área são marcadas por um paradoxo entre a função formal e a atividade exercida de fato, ou seja, entre a esfera institucional – caracterizada por um Estado na qualidade de instância responsável, entre outras coisas, pela garantia da segurança à população – e a ação real – na qual constata-se que essa mesma instituição é protagonista quando o assunto em pauta trata da violação de direitos humanos no Brasil. (DUTRA, 2003, p.50)

Essa tática repressiva, desde então, vem falhando sistematicamente em conter o crescimento da violência e, diante da inércia de Estados e Municípios, ancorados no pacto federativo, amplificou um problema que poderia ser controlado com ação coletiva coordenada.

Contudo, ao menos na seara federal, percebeu-se uma mudança de panorama, com a criação do Plano Nacional de Segurança Pública e, mais especificamente, do PPCAAM, como estratégias de redução da violência letal contra crianças e adolescentes, demonstrando abertura para a colaboração com os Estados para o enfrentamento à questão e apresentando, tanto em termos de discurso, quanto em de ação – ao designar a articulação da política de redução à violência letal à pasta de Direitos Humanos –, um alinhamento com a ideia de segurança pública cidadã.

Ainda dentro das ações em âmbito federal para enfrentamento do fenômeno, é importante destacar que o tema da violência letal - mais especificamente da violência letal contra a juventude negra – encontrou uma “janela de oportunidade” a partir da agenda de discussões com os movimentos sociais, aberta durante os Governos Lula e Dilma.

De acordo com Gomes, Moura e Silva (2016), no primeiro mandato de Lula, iniciaram-se as discussões para a construção de políticas públicas para a juventude, o que acabou por impactar diversos segmentos, inclusive o movimento negro, em que os jovens, até então pulverizados dentro do movimento, veem nesse contexto o momento ideal para investirem na sua autonomia política, bem como inserirem nas políticas públicas para a juventude a necessidade de se tratar da violência letal com o recorte para os jovens negros.

Como resultado do processo de mobilização desses grupos de interesse dentro da construção da política de juventude, é apresentado o Plano Juventude Viva (PJV), focalizado em reduzir as mortes letais de jovens negros com idade entre 15 e 29 anos.

Mesmo considerando as contradições presentes durante esses governos, é possível observar que os dois mandatos do governo Lula e o primeiro mandato do governo Dilma conduziram uma mudança no “humor nacional”, ao incorporar na sua gestão não apenas demandas oriundas dos movimentos sociais, mas também por formar parte do seu corpo técnico com profissionais que possuem histórico de militância nesses espaços (GOMES; MOURA; SILVA, 2016, p. 18).

Adquiriram, pois, uma dupla potencialidade na sua condição de participantes ativos na construção da agenda governamental (VIANA, 1996, p. 8), pelo seu trânsito nas esferas governamental e não-governamental, o qual possibilitou o fluxo de informações e formação de uma rede focada em promover as demandas dos grupos de interesse aos quais estão historicamente aliados.

Esse trânsito não significa, porém, que todos os pontos caros ao debate de uma questão serão considerados no momento em que eles entram para a agenda pública, o que, no caso do PJV, esbarrou mais uma vez nos pontos ligados à segurança pública e no debate em torno das mortes letais causadas por agentes do Estado, que, de acordo com o movimento negro, são subnotificadas, provenientes do racismo institucional instaurado e também da conduta de estigmatizar e criminalizar a juventude negra e pobre (GOMES ; MOURA; SILVA, 2016, p. 12).

Temos, nesse contexto, grupos de pressão, como determinadas bancadas organizadas no poder legislativo, que se movimentam contra o avanço dessa temática e, por outra via, tentam promover pautas contrárias aos princípios preconizados na Constituição e no ECA, como é o caso dos diversos projetos de emenda constitucional que versam sobre a redução da maioria penal.

Outro ponto a ser pautado é o papel dos diferentes entes federativos diante do problema. É necessária a articulação do ideal de segurança cidadã, com ações de prevenção ligadas às demais políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, em uma atuação transversal, em que cada vez mais tem sido discutido o papel dos municípios nesse processo, principalmente após o crescimento constante nas taxas de homicídios de adolescentes, a partir de 2012.

É possível verificar, na forma como o IHA apresenta seus dados, que a dinâmica da violência letal não está desconectada da dinâmica do desenvolvimento dos municípios. De acordo com o Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens, apesar da designação da política de segurança pública como de responsabilidade dos Estados, as Prefeituras Municipais devem buscar inserir esse tema na sua agenda, não somente porque, geograficamente, a violência é vivenciada nas cidades, mas também porque parte das políticas com as quais a segurança pública precisa exercer transversalidade estão alocadas no âmbito da administração pública municipal (UNICEF, 2012, p. 22).

Diante da abordagem já desenvolvida acerca da violência na sociedade brasileira e da forma como ela vem incidindo sobre os adolescentes pobres e negros do sexo masculino, sem que haja um enfrentamento das questões que determinam tal incidência, é preciso questionar porque essa pauta não foi assumida pela gestão pública como uma prioridade e, para compreender as causas dessa omissão, é preciso conhecer como se processa a constituição da agenda pública.

4 A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS E OS DESAFIOS DA INSERÇÃO DO TEMA NA AGENDA PÚBLICA

O processo de construção da agenda pública foi elencado, dentro do ciclo das políticas públicas, como o foco deste estudo, pois o interesse está em analisar a movimentação dos sujeitos coletivos pesquisados, para a promoção do tema violência letal junto à gestão municipal. E neste ponto, estão apresentados os resultados da pesquisa de campo, e sua análise com base nas perspectivas até aqui explanadas.

4.1 O processo de construção da agenda pública: concepções, metodologias, sujeitos e interesses

Formular, implementar e avaliar políticas públicas apresenta-se como um fazer complexo aos que se propõem à tarefa. Desta forma, esse processo tem sido alvo da elaboração de metodologias e estudos, importantes para se compreender o processo que se dá entre a elaboração e a sua execução, e os fatores que afetam positiva e negativamente a aplicação dessas políticas. A construção de tais metodologias deve, então, considerar o processo sócio-histórico, econômico, e a localização geográfica dos beneficiários das políticas públicas.

O Brasil, com todos os seus aspectos peculiares em relação aos demais países e dentro da própria América do Sul, vem desafiando diversos estudiosos que, desde a década de 70 do século XX, debruçam-se a pesquisar a metodologia de construção das políticas públicas no país. E mesmo nessa singularidade nos processos de implementação, alguns questionamentos nos parecem ser universais: o que leva determinado tema a ser elencado como alvo das políticas públicas?

Sabemos que determinada ação ou programa é, no fim das contas, uma resposta às necessidades da população, e isso fica claro quando pensamos na oferta de políticas estruturantes como saúde, educação, assistência social, infraestrutura e segurança pública. Todavia, a implementação dessas políticas, considerando o nosso modelo social, não se dá unicamente através do pleno entendimento do Estado sobre tal necessidade.

Existem grupos de pressão e de interesse que se movimentam em suas bases, no sentido de vocalizar suas demandas, através do enfrentamento ou da busca pelo consenso junto às esferas governamentais. O campo das políticas públicas é

também uma expressão das contradições e disputas sociais e das desigualdades que alicerçam a nossa vivência.

Os passos desse processo são descritos pelas seguintes fases: construção da agenda, formulação de políticas, implementação e avaliação (Viana, 1996), as quais, diante da sua complexidade, demandam a compreensão dos fatores que interferem nesse processo, o que significa que não podemos observar uma política pública sem considerar o meio social, econômico e político no qual ela está inserida, bem como os sujeitos que estão envolvidos em sua elaboração, assim como os sujeitos alvo das ações.

Das fases apontadas acima, a construção da agenda foi escolhida como ponto a ser discutido ao longo deste estudo, não tanto com o intuito de esclarecimento do processo, e sim, seguindo a linha dos demais autores que abordam o tema, de questionamentos relativos aos fatores intervenientes nesse momento. A construção da agenda caracteriza-se como a primeira fase do processo de concepção das políticas públicas. Neste estudo, utilizamos dois modelos teóricos que auxiliam a compreender o processo: o Modelo de Múltiplos Sistemas, de John Kingdon, e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Frank Baumgartner e Brian Jones.

De acordo com Viana (1996), dentro do Modelo de Múltiplos Sistemas, Kingdon categoriza a agenda em três tipos: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. A agenda sistêmica seria aquela que contém os assuntos que causam preocupação ao país e pode estabelecer, ou não, uma relação estreita com a agenda governamental, abordando os assuntos de interesse do governo, já a agenda de decisão diz respeito a assuntos que necessitam de rápida intervenção.

No contexto de gestão de políticas, a agenda governamental detém um alcance maior do que as demais agendas, haja vista que os assuntos definidos como prioridade de uma gestão possuem a possibilidade real de se transformarem em políticas públicas. Entretanto, é sempre importante lembrar que um governo, principalmente de cunho democrático, não se faz unicamente com a vontade política do gestor, e aqui retornamos aos fatores intervenientes e à relação da agenda governamental com as demais agendas, em destaque a agenda sistêmica.

Essa relação, de acordo com Souza (2006), quando estabelecida, nem sempre é feita de forma pacífica. A agenda sistêmica contém os assuntos que causam

preocupação ao país, transitando entre temas estruturantes, que podem ou não ser absorvidos pela agenda governamental. O autor aponta que a relação entre as duas pode se intensificar em períodos de descontinuidades no sistema, como crises econômicas ou guerras, mas que, fora desses períodos excepcionais, uma questão precisa passar por várias etapas até adquirir o que ele denomina como “status de agenda”, pois o termo em si é utilizado para denominar um conjunto de discussões, políticas e temas que merecem atenção no processo de formulação de políticas públicas.

Contudo, o fato de nem todos os temas conseguirem esse foco leva ao questionamento sobre o que, ou quem é importante no processo decisório de transformar esta e não aquela questão em um tema incluso na agenda.

Neste sentido, Capella (2006) destaca que, de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos, questões transformam-se em problemas passíveis de adentrar na agenda de governo quando chamam a atenção dos participantes do processo decisório. Tal atenção pode ser despertada pelos seguintes mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Entretanto, ao formular esse modelo, Kingdon deixou claro que a união desses fatores não é um elemento suficiente para transformar questões em problemas, ressaltando a necessidade de compreensão das diferentes interpretações do tema na sociedade.

Elencar problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas seria o primeiro passo desse fluxo. O segundo momento concretiza-se na discussão de alternativas e de soluções viáveis para a resolução desse problema. O que, segundo Capella (2006, p. 27), leva em consideração os pontos de vista técnico, os custos financeiros e operacionais, e também a aceitação da sociedade e das diferentes comunidades organizadas em torno do tema.

Diante desses fatores, é possível observar que, mesmo que uma alternativa seja viável, ela não será bem recebida por todos os setores, havendo a necessidade de construção de uma defesa em torno dessas ideias nos mais diversos espaços, no intuito de sensibilizar esses segmentos para aceitação da alternativa. Desta forma, uma alternativa, na maioria das vezes, não é fruto de um consenso, mas sim da construção de uma defesa razoável que destaca esta alternativa entre as demais.

O terceiro momento é composto pelo fluxo político que, segundo Capella (2006, p. 29), deve ser observado por ter suas próprias dinâmicas de coalização e

negociação. Aqui, três elementos influenciam a agenda governamental. O primeiro é o “humor nacional”, que seria a percepção dos participantes do processo decisório de um clima propício para a disseminação de um problema e de suas possíveis alternativas.

O segundo elemento são as “forças políticas organizadas”, exercidas principalmente pelo que o Modelo de Múltiplos Fluxos denomina de “grupos de interesse”, que demonstram apoio ou oposição à entrada de uma questão na agenda governamental. E o terceiro fator que influencia a agenda governamental são as mudanças ocorridas dentro do próprio governo, seja essa uma mudança de gestão; na composição do poder legislativo, seja uma mudança de técnicos que exercem cargos de confiança, que podem alterar até mesmo o andamento de questões que já foram incorporadas à agenda governamental. O contexto de convergência destes fluxos é denominado como “janelas de oportunidade”.

Vimos que estas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No seu interior, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como em situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudança no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos – ou janelas – desenvolvem-se de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada como de maneira não-previsível. (CAPELLA, 2006, p. 30).

Saber aproveitar ou não as “janelas de oportunidades” para apresentar um problema e suas possíveis alternativas à comunidade, trabalhando para que ele seja encarado como um tema a ser incorporado na agenda governamental, é um movimento realizado pelos atores envolvidos no processo. De acordo com Capella (2006), os atores são divididos entre visíveis e invisíveis, sendo que os primeiros são mais influentes no processo de definição da agenda governamental e o segundo grupo exerce maior influência na definição de alternativas ao tema.

Os atores visíveis, no Modelo de Múltiplos Fluxos, são compostos pelo Presidente da República; ocupantes de posições estratégicas na gestão governamental; Poder Legislativo; grupos de interesse formados por empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil; participantes do processo eleitoral; mídia e opinião pública. Já os atores invisíveis são compostos por servidores públicos; analistas; assessores parlamentares; pesquisadores e consultores.

O Modelo de Múltiplos Fluxos tem por objetivo proporcionar elementos que auxiliem muito mais na compreensão do processo de formação da agenda do que na previsão de eventos que irão alterá-la. Nesse modelo, é mais importante entender porque algumas questões são privilegiadas, enquanto outras são ignoradas, do que saber que mudanças irão ocorrer na agenda. Contudo, dentro da interação entre os fluxos, é possível estabelecer antecipadamente o nível de aceitação a um problema ou a uma alternativa elencada para resolução do mesmo.

Além do Modelo de Múltiplos Fluxos, outro estudo sobre formulação da agenda utilizado nesse estudo é o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones. De acordo com Capella (2006), nesse modelo, os autores buscaram criar um mecanismo que pudesse avaliar tanto longos períodos de estabilidade, como períodos de mudança rápida no processo de formulação das políticas públicas.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado possui alguns pontos de convergência com o Modelo de Múltiplos Fluxos, principalmente na movimentação dos atores dentro das diferentes comunidades para a promoção do tema ao *status* de agenda, bem como para a promoção das alternativas para o enfrentamento do problema.

Na ideia lançada por Baumgartner e Jones, a gestão governamental lida, ao mesmo tempo, com uma infinidade de temáticas que poderão, de acordo com o contexto, ser colocadas em primeiro ou segundo plano, o que os autores nomeiam de subsistemas e macrossistemas. Os subsistemas correspondem a pautas levadas dentro do governo por uma comunidade de especialistas, mas que não ocupam uma posição de destaque na agenda, e os macrossistemas são pautas levadas a cabo pelos líderes do governo, com destaque para seus programas.

A ideia dos subsistemas traz um entendimento de que alguns problemas já estão em discussão no âmbito das políticas públicas, porém, não em destaque. Essa possível ascensão para o macrossistema dá-se através do trabalho de imagem da pauta, na busca que os participantes ativos e passivos fazem de promovê-la positivamente diante da opinião pública. Desta forma, quando uma ideia em torno de uma pauta é aceita, há maiores chances de ser incorporada ao macrossistema.

A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a

imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas. (CAPELLA, 2006, p. 41).

Esse processo de construção da imagem seria baseado, de acordo com Capella (2006), em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos. O segundo ponto seria crucial para a promoção de uma mudança rápida no desenvolvimento da agenda governamental, visto que os apelos emotivos estariam associados aos períodos de crise descritos no Modelo de Múltiplos Fluxos

É importante ressaltar que, no entendimento de Baumgartner e Jones, uma pauta figurar no subsistema não significa que ela esteja inerte. A diferença entre o subsistema e o macrossistema é que, no primeiro, as políticas desenvolvem-se com ações lentas e graduais, e o segundo caracteriza-se por período de rápida mudança. Esse movimento também permite que, através da ascensão de uma pauta, outras possam ser incorporadas aos subsistemas. Outro ponto importante é que a ascensão de um tema ao macrossistema pode ser acompanhada por temas que se relacionam transversalmente.

Com base no exposto acerca do processo de elaboração da agenda pública, é possível compreender as dinâmicas que se apresentam com relação à inserção da violência letal contra adolescentes na agenda pública do município de São Luís – MA, através da análise dos resultados da pesquisa de campo, desenvolvida com os quatro sujeitos coletivos delimitados neste estudo.

4.2 A inserção da Violência Letal Contra Adolescentes na Agenda Pública no Município de São Luís: um caminho em construção.

Dentro da perspectiva de pensar o município enquanto espaço geográfico onde o fenômeno da violência ocorre, o foco deste estudo foi analisar o processo de construção da agenda pública do município de São Luís em torno das ações de enfrentamento à violência letal contra adolescentes.

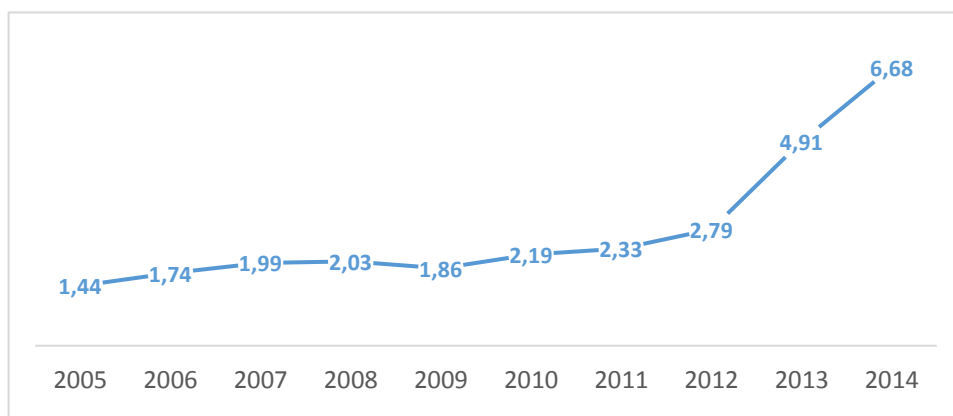
Tabela 1 - As dez capitais com maior incidência de homicídios de adolescentes no ano de 2014

Posição	Capital	IHA 2014	UF
1º	Fortaleza	10,94	CE
2º	Maceió	9,37	AL
3º	Vitoria	7,68	ES
4º	João Pessoa	7,34	PB
5º	Natal	7,10	RN
6º	Salvador	6,87	BA
7º	São Luís	6,68	MA
8º	Teresina	6,59	PI
9º	Belém	5,32	PA
10º	Goiânia	4,76	GO

Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA.

A capital maranhense figura, nos dados relativos ao ano de 2014, como a sétima com maior índice de homicídios de adolescentes dentre as 27 capitais do país. De acordo com Melo e Cano (2017, p. 99) na evolução histórica da análise, em 2005, São Luís apresentava o índice de 1,4 adolescentes mortos a cada grupo de 1.000, e entre os anos de 2012 e 2014 este índice cresce progressivamente, chegando ao quantitativo de 6,68 de perda de adolescentes a cada grupo de 1.000, como mostra o Gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Evolução do monitoramento dos homicídios a adolescentes, entre os anos de 2005 a 2014



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

A delimitação a esta faixa etária se baseia nos dados da última edição do Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, que demonstra no quadro evolutivo do ano de 2005 ao ano de 2014, que a faixa etária de 0 a 11 anos possui menor risco de morte por homicídio em comparação com a faixa etária de 12 a 18 anos (MELO; CANO, 2017, p. 62).

O processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas vai além da técnica, necessitando que sejam considerados os fatores intervenientes nesta construção pois, por mais que haja uma necessidade real de resolução de questões através da implementação de políticas, será o contexto socioeconômico e cultural quem irá definir o momento propício para que isto aconteça. E nesta lógica podemos observar os avanços nas políticas voltadas para o segmento criança e adolescente no país.

Esta evolução foi possível dentro de um conjunto de fatores, dentre os quais: avanços nos estudos sobre a infância e adolescência no campo da sociologia; mobilização internacional, no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, para a criação de leis e mecanismos de proteção aos direitos da infância e juventude; atuação dos movimentos sociais organizados em torno das demandas do segmento, para que fossem incorporadas ao leque de políticas executadas pelo Estado.

Para este trabalho é central compreender o alcance dos atores não-governamentais na promoção de temas a serem considerados no processo de formulação das políticas públicas no Brasil, se fazendo necessário observar como

estes se organizam ao longo da construção democrática no país. Neste tema em específico, todavia, consideraremos o corte temporal a partir dos anos de 1980, no contexto histórico do processo de abertura democrática, quando ganham destaque os movimentos de demanda localizada e a transferência ponto de vista sobre as questões dentro da análise marxista para um foco nas teorias culturalistas.

Segundo Gohn (1997), na construção de identidades coletivas e tendo como pano de fundo o surgimento das ONGs, o que resultou por gerar uma transferência paulatina da atuação nos movimentos sociais para a atuação no espaço das organizações não governamentais.

A abertura democrática propiciou a construção de espaços para o exercício da cidadania, como os conselhos deliberativos e as discussões sobre o orçamento participativo, o que tornou a categoria autonomia um problema para a ocupação destes espaços, levando a substituição do uso desta categoria pelo termo autodeterminação. Observar este processo de afastamento e compartimentação das demandas gerais e pautas populares em atuações de grupos específicos é de suma importância para compreender a atuação dos movimentos em torno dos direitos da criança e do adolescente, bem como os seus avanços e debilidades em alavancar certos temas ao centro da pauta.

Diante das formulações sobre o processo de construção da agenda pública podemos traçar o caminho da pauta criança e adolescente no interior da mesma. É possível afirmar com este grupo etário sempre esteve presente na agenda governamental, mesmo durante o regime militar. Então a grande diferença aqui está nas alternativas escolhidas no momento de implementação da política. Desta forma, o mais correto a se afirmar é que a disputa da militância dos direitos de crianças e adolescentes não era pela visibilidade da pauta na agenda governamental, mas sim uma disputa dentre as alternativas de como ela seria implementada.

Esta disputa de alternativas se dá na luta pela consolidação da Doutrina de Proteção Integral em contraponto à Doutrina da Situação Irregular, em vigência através das ações implementadas pelo Código de Menores. A escolha de uma destas alternativas, de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos, seria feita considerando três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental.

O primeiro é o “humor nacional”, que seria o compartilhamento de anseios semelhantes pela população. O segundo é o fluxo político formado por grupos

organizados em torno de uma pauta, seja no sentido de promovê-la ou barra-la. E o terceiro fator são as mudanças de composição dentro do próprio governo, seja na gestão, seja no legislativo, ou a entrada de novos perfis em posições estratégicas para a pauta (CAPELLA, 2006, p. 29).

Podemos atribuir a promulgação do ECA como o resultado da convergência de fluxos e da influência destes três elementos, formando o que Kingdon denomina de “janelas de oportunidade” para os movimentos sociais organizados em torno de demandas específicas negociarem e inserirem suas pautas junto ao Executivo e Legislativo que, renovados, estariam mais abertos a estas demandas. No caso brasileiro, a abertura democrática, o processo da Constituinte, as eleições diretas para governadores e, por fim, as eleições diretas para presidente estruturam um campo propício para que esses movimentos não sufocados durante o período da Ditadura Militar pudessem influenciar significativamente a agenda governamental.

É importante ressaltar mais uma vez que a política para a criança e o adolescente possui no seu escopo uma série de temas que estão em maior ou menor evidência perante a opinião pública. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente não representou por si só a resolutividade de todas estas questões, onde não priorizar algumas pautas também faz parte da dinâmica de construção da agenda governamental, que seleciona constantemente que problemas irão fazer parte da sua “agenda de decisão”, composta por pautas que carecem de uma intervenção rápida.

A violência letal contra adolescentes não é um problema recente. De acordo com Melo e Cano (2017) os homicídios nesta faixa etária apresentam crescimento desde a década de 1980, período anterior ao estabelecimento do ECA e poderia, diante destes indicadores, ter sido considerada uma questão importante dentro da agenda governamental.

De acordo com Capella (2006), dentro do Modelo de Múltiplos Fluxos as questões chamam a atenção dos participantes de um processo decisório, e passam a ser consideradas como problemas, através de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Todos estes mecanismos, entretanto, não podem ser vistos juntos ou separadamente sem a compreensão de que problemas são construções sociais que necessitam de interpretação. A forma como o fenômeno da violência no Brasil é historicamente

construído, e socialmente absorvido, vem influenciando os formuladores de políticas públicas no processo de gerar alternativas a este problema.

Desde o início da década de 1990 a violência é percebida pela sociedade como um problema que demanda ações de resolutividade no âmbito da agenda governamental. Entretanto, até meados dos anos 2000, dois fatores ligados à interpretação do fenômeno influenciaram para que o mesmo chegasse até o momento sem resolução real. O primeiro fator está na organização dos entes para o enfrentamento ao problema, trazendo a importância de abordar no contexto deste trabalho, mesmo que de forma breve, sobre o pacto federativo e o processo de descentralização da gestão das políticas no país.

De acordo com Arretche (2002) a descentralização das políticas públicas foi uma das grandes reivindicações democráticas durante os anos de 1970 e 1980, fruto da avaliação, tanto de setores da esquerda quanto da direita, de que o excessivo processo de centralização das decisões pelo regime militar gerou ineficiência, corrupção e ausência de participação na gestão pública. A ideia era que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública deveriam ser a tônica dos novos tempos, e funcionariam juntos a partir do processo de abertura democrática. A autora aponta que, neste sentido, dois fenômenos ocorreram no Brasil. O primeiro se trata da reformulação das instituições políticas, através da retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconstituíram as bases federativas do Estado brasileiro.

O segundo fenômeno corresponde, já nos anos de 1990, com a implementação de um extensivo programa de descentralização, com foco principal nas políticas sociais (ARRETCHÉ, 2002, p. 27). O fato de estes dois fenômenos terem se dado em espaço de tempo muito curto leva muitas pessoas a crer que o federalismo e a descentralização são sinônimos, quando na realidade o processo de descentralização das políticas públicas é uma das características assimiladas pelo federalismo brasileiro.

Ainda de acordo com Arretche (2002, p. 29) a descentralização versa sobre o processo de distribuição de funções administrativas entre os diferentes níveis de governo, o que corresponde desde diferentes formas de transferência de recursos, bem como a delegação de funções, ou gestão sobre uma determinada política.

A descentralização da política de segurança pública, onde o combate à violência se localiza, fez parte do processo de redemocratização do país, como já explanamos anteriormente no primeiro capítulo. Delegando aos estados da federação a responsabilidade sobre a política, e conseqüentemente sobre seu aparato, buscava-se a implantação de um modelo de gestão da segurança com foco no respeito à cidadania e alinhado aos ideais democráticos. Todavia neste processo, de acordo com Willadino et al (2011) União e Municípios se omitiram na busca de soluções para o problema da violência urbana, o que em parte possui conexão com o segundo fator de interpretação do fenômeno da violência, que é a limitação de sua resolução ao campo da segurança pública.

Concentrar nas mãos dos governos estaduais a responsabilidade pelo combate à violência urbana é uma ação diretamente ligada ao entendimento de que a segurança pública diz respeito estritamente à atuação e manutenção do policiamento ostensivo realizado pela polícia militar, cuja responsabilidade é da gestão estadual. O entendimento de que a resolução da violência é “caso de polícia”, como dito na linguagem popular, está associado aos mecanismos aplicados conforme o mito da não violência.

De acordo com Chauí (2017), há na operacionalidade deste mito o mecanismo jurídico, onde a compreensão da violência se restringe ao campo da delinquência e da criminalidade, tendo como característica o ataque à propriedade privada. De acordo com a autora,

Este mecanismo permite, por um lado, determinar quem são os “agentes violentos” (de modo geral, ladrões e assassinos pertencentes às classes populares) e, por outro lado, legitimar a ação policial contra a população pobre, os sem-terra, os negros, os indígenas, as crianças sem infância, os moradores de rua, os favelados. A ação policial pode ser, às vezes, considerada violenta, recebendo, como vimos, o nome de “chacina” ou “massacre” quando, de uma só vez e sem motivo claro, o número de assassinatos é muito elevado. No restante das vezes, porém, o assassinato policial é considerado normal e natural, uma vez que trata de proteger o “nós” contra o “eles”. Proteção também conseguida por meio de agentes de segurança fornecidos por empresas privadas, pela presença de cães e dispositivos eletrônicos em residências e edifícios comerciais e financeiros. (CHAUÍ, 2017, p. 40)

Há aqui um contexto estrutural que dificulta a percepção da violência letal contra adolescentes como um problema que merece alternativas para solucioná-lo dentro da agenda pública, haja vista que o perfil de suas vítimas está, no processo de construção da nossa sociedade, encaixado no grupo identificado por Souza (2017)

como a “ralé brasileira”. Os que estão abaixo das camadas sociais consideradas baixas, e enredadas em um processo de estranhamento que os posiciona no imaginário social como estes “agentes violentos” aos quais Chauí se refere na citação acima.

É nesta mesma “ralé” que se localiza o perfil dos adolescentes vítimas de violência letal no país. Geiger et al (2018), ao fazer a apresentação do PPCAAM, traz este perfil socioeconômico utilizando dados dos atendimentos feitos pela equipe em todo o território nacional. Nestes atendimentos foi possível identificar que de 100% dos adolescentes protegidos pelo Programa: 76% são do sexo masculino; 75% destes adolescentes são da raça negra; 59% localizam-se na faixa etária entre 15 e 17 anos; 95% dos adolescentes não completaram o ensino fundamental; 63% são moradores das capitais; 75% tem a mãe como principal referência familiar; 57% destes adolescentes possuem renda familiar de até 01 salário mínimo.

Trazer para o campo das políticas públicas a discussão de Souza sobre a formação de uma subcategoria de pessoas dentro da sociedade brasileira é importante, pois estas percepções interferem no processo. Ao falar sobre a violência na sociedade brasileira e sobre a construção de “agentes violentos”, Chauí deixa explícito a disposição, refletida ou não, da sociedade em criminalizar as pessoas que se encaixam na descrição acima.

Esta visão não irá influenciar somente a atuação das forças de segurança pública, lhes dando perfis daqueles que precisam ser combatidos, mas também irá influenciar a formulação de políticas que garantam acesso mesmo aos direitos humanos mais básicos. As questões que pairam são: pessoas colocadas em uma subcategoria serão vistas como sujeitos de direitos? Lhes será permitido o acesso a políticas públicas? A vida destas pessoas importa?

Mbembe (2018), traz o pressuposto de que a maior forma de mostrar soberania reside, em grande parte, no poder e capacidade de determinar quem pode viver e quem pode morrer, e que a decisão de matar ou deixar viver seriam atributos fundamentais na delimitação da soberania.

Baseando-se no conceito de biopoder, apresentado por Foucault, e relacionando-o aos conceitos de estado de exceção e estado de sítio, Mbembe (2018, p. 17) nos fala que esta decisão sobre a vida e a morte se dá a partir da produção de uma relação de inimizade, que constrói um inimigo ficcional, bem como um clima de

exceção e emergência que conferem as bases normativas do direito de extermínio deste inimigo. Este poder opera primeiramente no campo biológico, distribuindo a espécie humana em grupos e subgrupos, e estabelecendo diferenciações que atuam de forma pejorativa nas relações entre estes. O que, dentro do conceito de biopoder, Foucault rotula como racismo.

Dentro desta linha de pensamento, a morte destes adolescentes entram no conjunto das mortes toleradas, descritas por Minayo (2003), e também por Zizek (2014) ao relatar a existência de uma violência objetiva na sociedade, que é sistêmica e sustenta o funcionamento da mesma. Alguns discursos, entretanto, quando organizados, conseguem atribuir um novo entendimento aos signos, eventos e indicadores de um problema até então ignorado. A disputa de narrativas travadas pelos grupos de interesse na temática tem sido de suma importância para o avanço nas discussões da inserção do enfrentamento à violência letal contra adolescentes nas agendas governamentais dos diferentes entes federados.

É importante destacar a intersecção entre estes diferentes movimentos e como a defesa de algumas pautas acabam sendo compartilhadas. No caso da violência letal contra adolescentes, o movimento negro se faz bastante presente junto ao movimento em defesa da criança e do adolescente, e movimento de juventude, considerando que as maiores vítimas deste fenômeno são os adolescentes e jovens negros.

Desta forma, o acúmulo das discussões sobre racismo acabam por ter um papel central na construção desta política, e pode ser visível ao analisar as iniciativas tomadas pela esfera federal através da elaboração do Plano Juventude Viva. Todavia, as possíveis iniciativas tomadas pela gestão municipal de fato levam em consideração os fatores de risco relacionados a sexo e raça, para além das falas dos sujeitos?

De acordo com Donato (2014), a I Conferência Nacional de Juventude, realizada em 2008, trouxe como prioridade a prevenção à violência contra a juventude negra. Este mesmo discurso prioritário foi reforçado em 2011, na segunda edição da Conferência, se materializando na ação do governo federal de criação do Plano Juventude Viva. Ainda de acordo com Donato (2014, p. 17) o Plano trabalha com quatro eixos:

- Eixo 1 – Desconstrução da Cultura de Violência: neste eixo encontram-se as ações que buscam questionar o processo de banalização da

violência, bem como o de criminalização da juventude negra, partindo do reconhecimento de que estes processos se fundamentam em uma lógica racista e machista que necessita de desconstrução;

- Eixo 2 – Inclusão, Emancipação e Garantia de Direitos: este eixo tem por finalidade reunir ações voltadas para os jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade, nas mais diferentes áreas, buscando fomentar trajetórias de inclusão, autonomia e reconhecimento desta juventude como sujeitos de direitos;
- Eixo 3 – Transformação de Territórios: a missão deste eixo é reunir ações e programas - nas áreas de assistência social, educação, saúde, cultura, esporte e lazer - que buscam ampliar a presença do poder público nos territórios mais afetados pela violência;
- Eixo 4 – Aperfeiçoamento Institucional: está voltado para as ações de formação e qualificação dos profissionais, para que estejam aptos a identificar, combater e prevenir o adultocentrismo e as práticas racistas nas dinâmicas institucionais.

O Plano Juventude acontece no contexto que Kingdon denomina de “janela de oportunidades”, que ocorreu no primeiro mandato do Governo Lula, através do fluxo de especialistas com origem nos movimentos sociais que passaram a ocupar posições em funções do poder público. Principalmente para que o Movimento Negro colocasse em discussão um problema que já se fazia presente através dos indicadores, mas que não era devidamente discutido.

Lançado no ano de 2012, o Juventude Viva se antecede ao Estatuto da Juventude, promulgado um ano depois em 2013, o que pode denotar duas questões: urgência da pauta, e a necessidade de gerar discussão e criar uma agenda junto aos estados e municípios, não somente sobre a violência letal contra a juventude negra, mas para a política de juventude como um todo.

De acordo com Rocha (2014), o debate sobre juventude acentuou-se na sociedade brasileira no início da década de 2000, envolvendo uma série de atores posicionados em diferentes arenas públicas, onde a eleição presidencial de 2002 se mostrou um importante marco para o fortalecimento do tema, evidenciado nos

programas de governo dos dois principais candidatos, Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra.

Após a eleição de Lula iniciou-se um processo de indução por parte da esfera federal para a promoção de políticas voltadas para a juventude por parte dos demais entes federados. Rocha e Melo (2015) apontam a criação da Política Nacional de Juventude, no ano de 2005, como um vetor de capilarização da temática nos estados e municípios, visto que sua criação materializou-se através da Secretaria Nacional da Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), fomentando os governos locais para a criação de coordenações, secretarias e conselhos cuja finalidade é reforçar a institucionalidade da pauta da juventude.

É importante falar sobre o processo de estruturação da política de juventude pois os riscos relativos à violência letal mostram que a faixa etária mais vulnerável a sofrer homicídios está entre 15 e 18 anos, e pelo disposto tanto no ECA quanto no Estatuto da Juventude, é uma faixa etária abarcada pelos dois segmentos. Todavia, é possível observar que na identidade que a pauta de juventude está criando, as preocupações estão centradas principalmente na inserção deste jovem no mercado de trabalho, face ao processo estrutural de desemprego, o acesso ao ensino técnico e superior, e sua atuação nos espaços de decisão política.

Neste caminho, os adolescentes seguem mais uma vez colocados no limbo, visto que não é perceptível ações que conversem especificamente com esta faixa etária que está saindo da infância, mas que ainda não está apta para ingressar nas políticas de profissionalização. E ao falar em combate ao adultocentrismo, no eixo 4 do Plano Juventude Viva, a ideia é justamente fazer com que as políticas levem em consideração a dinâmica dos adolescentes, e também a importância de sua participação ativa nos espaços de discussão e deliberação.

Um grande desafio quando atentamos para o fato de que a política de criança e adolescente, e a política de juventude se constroem numa esfera transversal e com problemas graves a serem enfrentados de forma articulada, e que necessitam de soluções palpáveis a curto e médio prazo.

Dentro desta perspectiva, podemos perceber que a estratégia destes planos e programas é a atuação nos territórios, principalmente nos municípios com grande concentração urbana. O Plano Juventude Viva centrou sua atuação inicial em

142 municípios prioritários, considerando o levantamento de dados sobre homicídios no SIM do Ministério da Saúde (DONATO, 2014).

Os municípios acabam por serem identificados como o ponto de gargalo no processo de transversalidade da política de segurança pública, dentro das proposições assinaladas desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP até as atuais discussões do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, e também no processo de capilarização da política de juventude, que por sua vez ainda é uma pauta em implementação na esfera federal e não consolidada, como é o caso das políticas para a criança e o adolescente, que vimos no primeiro capítulo. Por isso a escolha, neste trabalho, em observar como a dinâmica de construção da agenda governamental se dá neste espaço, não somente geográfico, mas político, e como se estabelecem as dinâmicas e influências das discussões nacionais com o que é pautado a nível local.

O estado do Maranhão, segundo o IBGE (2018), tem população estimada de 7.035.055 (sete milhões, trinta e cinco mil e cinquenta e cinco) pessoas, e ocupa o 10º lugar entre os estados da federação em quantitativo populacional, com base no Censo de 2010. Ainda de acordo com o Censo, o Estado possui maior parte da sua população ocupando a zona rural, ficando em 3º lugar no ranking, abaixo apenas dos estados da Bahia e de Minas Gerais. Já no ranking populacional, o Maranhão está em 2º lugar dentre os estados com porcentagem de população na faixa etária de 15 a 24 anos, com 20,4%, abaixo apenas do Amapá.

De acordo com Costa e Miranda (2013), o processo de acumulação primitiva estrutural se deu no estado do Maranhão em sua expressão mais acentuada, tendo como resultado a incorporação de novas áreas localizadas na região pré-amazônica maranhense à lógica do grande capital. Segundo as autoras, este processo tem início na década de 1950 e se estende até períodos recentes, quando o estado entra na fase dos chamados grandes projetos, primeiramente na região sul, com a expansão do cultivo da soja, e depois se expandido às regiões do Oeste e Baixo Parnaíba, como as empresas de ferro-gusa, cultivo de eucalipto em larga escala, e instalação de empresas de papel e celulose.

Os incentivos a estas monoculturas ocorreram a partir do mecanismo de incentivos fiscais por parte do governo, através da redução fiscal, e do aporte de

outros recursos oriundos do setor público. Isto provoca uma mudança no perfil da agricultura maranhense nos anos de 1990.

A economia maranhense, historicamente baseada na agricultura familiar, passa por todo um esforço para a sua modernização, através de grandes investimentos, especificamente na produção de soja e de outros produtos destinados à exportação, inclusive, com subsídios fiscais que o Governo do Estado vem proporcionando aos imigrantes que se instalam ao sul do Estado. Aliada a essa modernização, houve uma significativa alteração do perfil da produção industrial, que tem como maior expressão o complexo minero-metalúrgico da Companhia Vale do Rio Doce, a ALUMAR e os Projetos Celulose, Eucalipto e Soja, na região do Baixo Parnaíba, dentre outros. Entretanto, a todo esse crescimento não correspondem mudanças significativas nas condições de vida da maioria da população. (COSTA; MIRANDA, 2013, p. 26).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado do Maranhão reflete bem o quanto crescimento econômico muitas vezes não caminha paralelamente à qualidade de vida da população. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2018), diferente da perspectiva de crescimento econômico, que mede os níveis de bem-estar pela capacidade de geração de recursos e renda, a ideia de desenvolvimento humano centra seu olhar nas pessoas e nas capacidades e oportunidades que são geradas a elas.

O estado do Maranhão possui IDH de 0,639, e está em 26º no ranking dos estados brasileiros, acima apenas do estado de Alagoas, em última colocação. O primeiro Lugar do ranking de estados com melhor desenvolvimento humano é o Distrito Federal, com IDH de 0,824.

Este cálculo é feito com a medida resumida do progresso, a longo prazo, de três áreas: renda, educação e saúde, e apesar de apresentar outra perspectiva sobre o desenvolvimento, não se propõe a abranger ou esgotar todas discussões sobre o mesmo. Todavia, observar o IDH do estado, e a sua composição econômica é importante para mais uma vez situar desigualdades de renda e de acesso a políticas públicas como fatores de vulnerabilidade à violência.

O município de São Luís possui IDH de 0,768, e está na 249ª posição do ranking que mede o índice de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Do total da população maranhense, a Capital possui a estimativa de 1.094.667 (um milhão, noventa e quatro mil seiscentos e sessenta e sete) pessoas, de acordo com o IBGE (2018), sendo o 1º município mais populoso e com maior concentração em área urbana do estado, e o 15º mais populoso do país, de acordo com dados do Censo de 2010. Fundada em 08 de setembro de 1612, a capital passou por diversos processos

de anexação territorial, e posteriormente desanexação, até que o território da Ilha do Maranhão fosse formado por quatro municípios: São Luís; São José de Ribamar; Paço do Lumiar e Raposa.

Este dado sobre a composição territorial da Ilha é importante, haja vista que muitas áreas de ocupação se encontram entre os limites territoriais - caso aqui dos municípios de São Luís e São José de Ribamar, por exemplo – o que causa uma série de transtornos quanto à definição de qual município é responsável pela execução de políticas públicas naquela determinada área. Necessitando a adoção de cooperação entre os municípios, dentro da lógica do estabelecimento de regiões metropolitanas, que falaremos mais adiante.

O universo deste estudo é composto pelo município de São Luís e os órgãos, entidades e organismos do poder público e sociedade civil envolvidos no processo de inclusão da violência letal contra adolescentes na agenda pública, quais sejam: Ministério Público do Estado do Maranhão; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini; UNICEF.

A escolha deste órgãos, entidades e organismos se dá pela sua importância dentro do Sistema de Garantia dos Direitos da Infância e Juventude a nível estadual e municipal; pelo seu histórico de atuação em favor dos grupos de adolescentes vulneráveis à violência letal; e pela atuação enquanto sujeitos ativos no processo de formulação da agenda pública de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e mais especificamente pelas mobilizações em torno do tema da violência letal contra os adolescentes. Os órgãos e entidades entrevistados para este estudo possuem atuação estadual, entretanto todos possuem sede na capital, e ações concentradas na Ilha do Maranhão, abarcando seus quatro municípios.

O UNICEF guia suas ações pela Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, passando a vigorar em 02 de setembro de 1990, e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro do mesmo ano, dois meses depois da promulgação do ECA. Todavia, de acordo com o Histórico fornecido pelo UNICEF (2018), sua presença no Brasil é anterior a este período, atuando no país desde o ano de 1950.

De acordo com Peralva (2000) o UNICEF em conjunto com as Comunidades Eclesiais de Base – CEB, esteve à frente do direcionamento dos

educadores que compunham o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, fomentando as discussões e mobilizações resultantes no Artigo 227 da Constituição de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente. No estado do Maranhão, o UNICEF se instalou durante os anos de 1980, com pauta prioritária na área da saúde de crianças, mais precisamente no combate à mortalidade infantil, estabelecendo parcerias com as prefeituras e a Pastoral da Criança, para o incentivo ao aleitamento materno e combate à subnutrição, e foi incorporando outras pautas ao longo de sua trajetória no estado.

Durante a entrevista foi possível identificar as pautas prioritárias trabalhadas pelo UNICEF no Maranhão, ao longo de sua trajetória, organizadas na tabela a seguir:

Tabela 2 - Temas prioritários desenvolvidos pelo UNICEF no Estado do Maranhão

Período	Temas Prioritários
Década de 1980	Combate à mortalidade infantil e incentivo ao aleitamento materno; proteção de crianças e adolescentes em situação de rua.
Década de 1990	Combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; combate ao trabalho infantil, com foco no trabalho infantil doméstico; direito à escolarização.
Início dos anos 2000 até o momento presente	Desenvolvimento do protagonismo dos adolescentes; monitoramento das políticas públicas municipais; enfrentamento à violência letal contra adolescentes e jovens.

Fonte: UNICEF, 2018

Durante a entrevista, a representante apontou dois movimentos no processo de adoção de pautas: no início elas eram induzidas pelo organismo, atendendo a uma agenda articulada nacionalmente, entretanto as demandas também passaram a ser geradas localmente, à medida que o movimento de defesa da criança e do adolescente foi se organizando a nível estadual, e principalmente no município de São Luís.

Observando o quadro acima, se pode inferir que a atuação se situa na mobilização e articulação política pela defesa dos direitos humanos de primeira e segunda geração, centrados na proteção das liberdades individuais e na garantia dos

direitos sociais e econômicos de populações vulneráveis, especificamente crianças, adolescentes e suas famílias (ONU, 2002, p. 29).

Atualmente o Fundo trabalha com duas estratégias principais: o Selo UNICEF, criado com o intuito de fortalecer as políticas públicas para a infância e juventude nos municípios da região amazônica e do semiárido, e a Plataforma dos Centros Urbanos, elaborada como estratégia voltada para atuação nas capitais brasileiras. Sua base de atuação no país, além do escritório zonal em São Luís, conta com um escritório nacional em Brasília, e mais sete escritórios zonais situados nas seguintes capitais: Belém, Fortaleza, Salvador, Recife, Manaus, Rio de Janeiro e São Paulo, além de um escritório temporário em Boa Vista.

O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini – CDMP, por sua vez, iniciou suas atividades no atendimento à meninos e meninas em situação de rua, mas acabava por atender também crianças e adolescentes que apresentavam outras vulnerabilidades. E nas atividades dos educadores era perceptível o quanto a população infanto-juvenil que se encontrava nas ruas era alvo de violência, tendo policiais como principais agressores. Nesse contexto, o CDMP nasce como mobilização dos militantes dos direitos de crianças e adolescentes diante da necessidade de um serviço estruturado que prestasse atendimento especializado a esses casos.

O CDMP (2018) coloca como sua missão a defesa dos direitos infanto-juvenis através da utilização de mecanismos de proteção jurídico-social, pautados nos valores da ética, cidadania e deliberação democrática e participativa das ações. Tem como ponto norteador o artigo 5º do ECA, que diz que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

O objetivo da entidade é a proteção de crianças e adolescentes contra toda a forma de violência, sobretudo a violência institucional. Para tanto desenvolve atividades como o recebimento de denúncias e encaminhamento de medidas socio-jurídicas; monitoramento das ações do Estado no cumprimento das políticas públicas voltadas para a criança e ao adolescente; divulgação periódica sobre situações de violação contra o segmento; promoção de campanhas e capacitações sobre temas relativos à infância e juventude; articulação interinstitucional visando à promoção da agenda da criança e do adolescente.

Ainda de acordo com o CDMP (2018), a entidade atuou de forma pioneira neste campo, visto que na época existiam poucas ONGs no estado, e esteve presente no processo de consolidação da Rede de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como para a construção de uma cultura que identifica crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Dentre os principais projetos realizados pela entidade, podemos destacar:

Tabela 3: Principais projetos desenvolvidos pelo CDMP no Estado do Maranhão

Ação	Área de atuação	Atividades desenvolvidas
Rompendo o Silêncio	Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil.	Qualificação dos profissionais que trabalham na área da infância sobre a temática, e visibilidade ao sistema de atendimento a casos de violência. Culminou com a elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de São Luís.
Trabalho Infantil Doméstico: não deixe entrar na sua casa	Combate ao Trabalho Infantil	Campanha de conscientização da sociedade sobre a prática do trabalho infantil doméstico através da produção de peças publicitárias e de uma cartilha educativa.
Projeto Cidadanear	Direito à educação e protagonismo infanto-juvenil	Desenvolvidas nas regiões limítrofes da Ilha do Maranhão, as atividades envolvem ações nas escolas destas áreas para incorporação, junto ao projeto político-pedagógico, dos princípios do ECA, bem como fomentar o protagonismo juvenil nestes espaços.
Projeto Semente de Girassol	Enfrentamento à violência sexual e violência doméstica infanto-juvenil.	Curso de capacitação sobre violência sexual e violência doméstica infanto-juvenil, para a rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes de 24 municípios maranhenses.
Observatório Criança	Monitoramento de políticas públicas	Lançamento periódico de publicação com o acompanhamento das ações e recursos destinados a pauta criança e adolescente.

Fonte: CDMP, 2018.

Observando a Tabela 3 podemos perceber que os projetos capitaneados pelo CDMP encontram convergência com as temáticas abordadas pelo UNICEF, ao longo da atuação de ambos. Demonstrando uma articulação no processo de atuação por parte dos grupos de interesse analisados neste trabalho.

O CEDCA, foi criado no estado do Maranhão no mesmo ano que o CDMP, em 08 de julho de 1991, através da Lei estadual nº 5.130, como um órgão de caráter paritário, visando garantir a participação popular de forma representativa. De acordo com o Artigo 7º da referida Lei, compete ao CEDCA:

Art. 7º - Compete ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – formular a política estadual dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridade para a consecução das ações, a captação e a aplicação;

II – formular as prioridades a serem incluídas no planejamento do estado, em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida e os direitos da criança e do adolescente.

III – estimular programas de proteção sócio-educativos destinados a criança e adolescente, especialmente, em regime de:

a) abrigo;

b) liberdade assistida;

c) semi-liberdade;

d) internação.

IV – encaminhar junto aos órgãos competentes denúncias de todas as formas de negligências, omissão, discriminação, exclusão, exploração, violência, crueldade e opressão contra os direitos da criança e do adolescente;

V – visitar delegacias de polícia, presídios, entidades de internação, abrigo e demais estabelecimentos públicos e privados em que possam se encontrar criança e adolescente;

VI – manter cadastro de todas as entidades e programas de âmbito estadual, governamentais e não-governamentais, voltados para a infância e a adolescência;

VII – gerir o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, competindo-lhe as atribuições no art. 16;

VIII – elaborar seu Regimento Interno, que deverá ser aprovado por dois terços de seus membros.

No contexto de promulgação da Constituição de 1988, os conselhos de direitos e de políticas públicas apresentam-se como espaços para o exercício da participação popular no controle social das políticas públicas, integrando um processo que visa estabelecer o viés democrático na gestão pública. O CEDCA, através dos conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, tem não apenas o papel de fiscalizar, mas também de ser o principal formulador de políticas voltadas para a criança e o adolescente no estado do Maranhão.

Por muito tempo, o CEDCA lidou com problemas estruturais em sua sede, e também com a ausência de um corpo técnico administrativo que auxiliasse seus trabalhos enquanto conselho. O prédio que ocupou até o ano de 2014, localizado na Rua da Estrela, no Centro Histórico de São Luís, necessitou passar por reformas visto que sua estrutura estava comprometida e tomada por cupins. Até a sua alocação na atual sede da Casa dos Conselhos Estaduais, o mesmo se encontrou sem espaço físico para a realização de reuniões.

Neste processo de deterioração de sua antiga sede, muitos documentos foram danificados, e perdidos. Atualmente o CEDCA não conta com um arquivo catalogado, e tão pouco há um processo de preservação dos documentos remanescentes. Neste contexto, o que se apresentou até aqui foi feito através de pesquisa junto ao Diário Oficial, e também fruto das entrevistas realizadas, o que nos mostra a necessidade de um trabalho de resgate da história do CEDCA, por meio da organização da memória oral de seus participantes, e também através da pesquisa e organização de documentos junto a estas fontes.

O Ministério Público Estadual – MPE, pode ser a mais antiga dentre todas as instituições representadas neste estudo, se considerarmos seu processo de construção. De acordo com Paoli (2010), as origens do Ministério Público no Brasil reportam-se à instituição da figura do Promotor de Justiça, no Tribunal de Relação da Bahia, no ano de 1609. Todavia, considerando o marco temporal de análise aqui estabelecido, interessa-nos historicamente o momento em que o MPE passou a se organizar da forma como o conhecemos hoje, que se dá a partir da Constituição de 1988. A Sessão I do Capítulo IV, que trata das “Funções Essenciais à Justiça” fala especificamente sobre as atribuições do Ministério Público, caracterizando-o no escopo do Artigo 127 como um órgão permanente e autônomo, situado no âmbito da União e dos Estados, com diversas instâncias de atuação. Dentre suas funções institucionais, destacamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

As Promotorias da Infância e Juventude, considerando os pontos apresentados acima, teriam a responsabilidade de zelar pelo efetivo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, resguardando os direitos de seu público alvo quando ameaçados pelo Estado, família ou sociedade. Esta mesma responsabilidade de adoção de medidas legais se estende aos adolescentes que apresentem um comportamento que possa colocar a si mesmo ou a outras pessoas em situação de risco e vulnerabilidade.

Atentando para o histórico apresentado, com exceção do UNICEF - que desenvolvia suas atividades no país desde a década de 1950 - as demais instituições e órgãos nasceram, ou se reestruturaram no contexto de promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Todas são unificadas em objetivos pelo seu alinhamento histórico ao processo de restauração da democracia no país, de buscar intervir no processo de construção e consolidação de políticas públicas, e de foco no combate às situações de vulnerabilidade.

O ECA é a base que consolida os direitos humanos de crianças e adolescentes na agenda governamental brasileira, e possibilita a criação de novos mecanismos fiscalizadores de políticas públicas, como é o caso das Promotorias de Infância e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e permite o crescimento das atividades das ONGs e organismos internacionais que lidam com a pauta, que atuarão de forma a dar visibilidade a violações contra crianças e adolescentes que demandam ações específicas por parte da gestão pública, tendo o Estatuto como amparo legal destas ações que buscam pautar a agenda pública.

Todavia, a consolidação destes instrumentos jurídicos não é um processo que se dá de forma automática, e tivemos durante a década de 1990, e a primeira

década dos anos 2000 um longo processo de construção de uma cultura de respeito ao ECA, onde o debate em torno do tema foi inúmeras vezes fomentado por situações emblemáticas de violação aos direitos humanos de crianças e adolescentes. Um destes casos de violação, com repercussão internacional, ocorreu na região da Ilha do Maranhão, e foi citado durante as entrevistas.

Na fala do CDMP e do MP o Caso dos Meninos Emascarados assume uma conotação importante, diante da atuação que a entidade e o órgão tiveram, bem como as repercussões deste para a promoção de políticas públicas por parte do Estado.

Barros (2013) faz um resgate deste processo no seu estudo, situando que o Caso dos Meninos Emascarados refere-se a uma série de homicídios que aconteceram na região da Ilha do Maranhão, entre 1991 e 2003, mais especificamente nos municípios de São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar, e tiveram como característica que os agrupasse em um caso único, o assassinato de meninos entre 04 e 15 anos de idade, com indícios de tortura e violência sexual, bem como a extirpação da genitália de todas as vítimas. A esta característica em específico se deve a denominação emascarados.

O Centro de Defesa, de acordo com a entrevista feita junto à entidade, e os registros levantados por Barros (2013) teve papel importante no processo de visibilidade deste caso junto à mídia e à opinião pública. Foi de iniciativa da entidade o relatório que catalogou a ocorrência destes homicídios, estabelecendo uma correlação entre os mesmos, exercendo um papel central na construção do caso, ao pressionar os órgãos de segurança pública e o sistema de justiça a considerar estes homicídios como uma ação coordenada, e não como casos isolados.

O Caso dos Meninos Emascarados é uma referência importante para o movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes da Ilha do Maranhão, pois, ao observar sua dinâmica podemos perceber que estes meninos foram assassinados por haver uma condição anterior que os colocou em vulnerabilidade, como situação de trabalho infantil, por exemplo, visto que muitos desapareceram ao sair para vender frutas e outros produtos nas ruas como forma de complemento da renda familiar.

Da mesma forma a ausência de escolas, creches e espaços de convivência estruturados para a prática de esporte e lazer em suas comunidades, o que os obrigava a percorrer longas distâncias a pé para chegar à escola, ou brincar em

matagais e locais não urbanizados, que ofereciam uma série de riscos. Com este raciocínio, o movimento de defesa da criança e do adolescente, capitaneado pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Pe. Marcos Passerini construiu um caso onde demonstrou a omissão do Estado por duas vias: a primeira, e a que mais se destacou junto à opinião pública foi de que a ausência de celeridade dos órgãos de justiça e segurança pública em investigar e punir os assassinatos assim que começaram foi um fator preponderante para o acontecimento de inúmeras mortes com as mesmas características.

Este caso também é importante por demonstrar diferentes mecanismos de mobilização dos grupos de interesse de modo a visibilizar uma pauta. Neste ponto, de acordo com Barros (2013), merece destaque a iniciativa do CDMP em estabelecer parceria com o Centro de Justiça Global para a apresentação de duas petições denunciando o Estado brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), intensificando a repercussão midiática do caso, nacional e internacionalmente, após esta medida.

A autora ainda destaca a aproximação do período eleitoral, no qual a então governadora do Estado do Maranhão Roseana Sarney buscava se projetar para uma candidatura à presidência da república, como um fator favorável, visto que a ausência de respostas positivas da política de segurança pública na resolução do problema estava manchando a imagem do governo, que solicitou celeridade na resolução do caso.

Esta conjuntura possibilitou a negociação entre as partes, culminando no Acordo de Solução Amistosa, assinado em 15 de dezembro de 2005. O Acordo contemplou, segundo a CIDH (2006), três ações a serem tomadas: reconhecimento da responsabilidade por parte do Estado brasileiro e pelo Estado do Maranhão; julgamento e punição dos responsáveis pelos crimes; Medidas de Reparação; e Medidas de Não Repetição.

Este quarto ponto, das Medidas de Não Repetição, traz uma série de ações a serem tomadas no âmbito de políticas públicas estruturantes, como saúde e educação, adequação dos órgãos de segurança pública apara o recebimento de demandas de crimes contra crianças e adolescentes e, com o devido destaque, inúmeras ações visando à estruturação de políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Observando o “Caso dos Meninos Emascarados” é possível correlacionar seu contexto e os diferentes concepções que foi recebendo com as diversas classificações de violência, trazidas pela ONU (2002). Os homicídios, em um primeiro momento são encarados pelas autoridades policiais como a prática de uma violência interpessoal, onde uma ocorrência não estabeleceria nenhuma relação com a outra, a não ser pela hipótese surgida posteriormente de que, pelas características do crime o autor seria o mesmo. Temos aqui até então uma manifestação da “violência parcialmente visível”, que se expande no momento em que o CDMP recebe denúncias e passa a mapear e monitorar as ocorrências.

Os homicídios não deixam de ser manifestações individuais de violência, como os órgãos de segurança pública pensaram a princípio, e nem é o ponto neste trabalho discutir as motivações do autor do crime. Mas colocados em contexto é possível perceber uma trajetória de outras violências ocorridas com estes meninos e suas famílias, antes e depois do crime.

Na classificação das “violências visíveis” temos a violência institucional causada pela negligência dos órgãos de segurança pública quanto à celeridade na resolução das primeiras ocorrências, que poderia ter evitado os inúmeros homicídios que ocorreram posteriormente ao longo de anos. Ainda dentro da violência institucional temos a ausência de apoio às famílias das vítimas no decorrer do processo, sendo garantido apenas através do acordo de solução amistosa.

No que diz respeito às “violências invisíveis” temos aqui a violência estrutural à qual estes meninos e suas famílias estavam expostos. Situações onde a ausência de políticas públicas os colocou em situação de vulnerabilidade, e nas quais as medidas de não repetição adotadas pelo Estado vieram por meio de pressão internacional e por força legal. O acordo de solução amistosa seria o resultado da convergência, de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, dos três mecanismos básicos para a promoção de um problema para uma questão da agenda pública: indicadores, detalhados no dossiê do caso montado pelo CDMP; eventos, crises e símbolos, construídos através da peculiaridade dos homicídios e da narrativa adotada pela mídia para tratar o caso; e *feedback* das ações governamentais, com a constatação da inoperância do estado na resolução dos crimes e na prevenção de novos homicídios.

As medidas de não repetição foram constantes no acordo de solução amistosa foram importantes para o processo do desenvolvimento de políticas públicas, pois foram construídas pela aceitação da narrativa de que a não garantia dos direitos de crianças e adolescentes a políticas estruturantes, de acordo com os princípios do ECA, colocou estes meninos em situação vulnerável. E que, mesmo com a resolução do caso por vias judiciais, e a punição do autor, outras crianças e adolescentes poderiam futuramente ser vítimas de situação semelhantes devido ao não acesso a políticas públicas.

É interessante observar que, dentro das medidas de não repetição do acordo de solução amistosa, o foco foi a promoção de políticas de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, e não o combate aos homicídios. A promoção da pauta de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes - citada pelos entrevistados como uma das maiores demandas recebidas, considerando o período de atuação de cada um – encaixa-se na dinâmica do “Modelo de Equilíbrio Pontuado”, de Baumgartner e Jones. De acordo com Capella (2006), para este modelo, longos períodos de estabilidade onde as mudanças se processam de forma lenta podem ser interrompidos por processos de mudança brusca, devido ao que Baumgartner e Jones denominam como *feedback* positivo. Mais especificamente quando algumas questões ganham importância, atraindo outras.

Segundo as falas dos representantes dos órgãos entrevistados, a violência sexual contra crianças e adolescentes já era um ponto relevante dentro da pauta. De acordo com o representante do Ministério Público Estadual,

Tenho uma experiência pessoal com relação a essa questão da atividade do Estado, do poder público, na proteção da integridade de crianças e adolescentes ameaçados de morte, principalmente desde o caso da suposta rede de exploração sexual comercial de adolescentes em Caxias (município do estado do Maranhão), na década de 90. Quando se investigou a noticiada participação de juízes, oficiais da PM, empresários e comunicadores nesta suposta rede de exploração sexual.

Este mesmo caso foi citado pela representação do Centro de Defesa como caso emblemático no histórico de atuação da entidade, o que demonstra que o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, de acordo com o quadro de projetos desenvolvidos pelo CDMP, e também com o quadro de pautas prioritárias elencadas pelo UNICEF, dominou as discussões durante a década de 1990.

Neste ponto retomamos a análise da legislação vigente, quando mencionamos o destaque trazido pelo Parágrafo 4º ao Artigo 227 da Constituição de

1988, que prevê a punição severa ao abuso, violência e exploração sexual de crianças e adolescentes. As declarações dos entrevistados, e ações desenvolvidas reafirmam o entendimento já exposto de que, no período de promulgação da Constituição Cidadã, dentre todas as formas de violência contra crianças e adolescentes, a que mais mobilizava a opinião pública era a violência sexual.

A narrativa desta situação emblemática traz outro elemento para análise. Ainda de acordo com o representante do Ministério Público Estadual,

Em determinado momento do processo, a Promotoria de Caxias identificou a necessidade de fazer a proteção dessas meninas (em situação de exploração sexual comercial), e não tinha uma política pública pra isso. [...] Como houve a demanda da Promotora, a gente se apoiou inclusive na própria sociedade civil organizada, como Centro de Defesa. A proteção destas meninas se deu apesar da falta da política pública oficial, através de uma rede de solidariedade, de voluntários.

Sobre esta rede de apoio, a representação do CDMP relatou que,

O contexto era difícil pela falta de abrigos locais ou uma rede de acolhimento estruturada. Houve uma articulação junto ao MP para a punição dos agressores e proteção das vítimas, e desde o início do Centro sempre procuramos trabalhar de forma articulada com o judiciário. Neste caso trabalhamos com o resgate das adolescentes, e na construção de novas perspectivas, em um trabalho conjunto com a Casa João e Maria e Lar Dom Calábria (instituições religiosas ligadas à Igreja Católica).

Esta parceria para o resgate e acolhimento destas meninas em local seguro se deu, pois, até então, não havia um programa específico para proteção de crianças e adolescentes em situação de ameaça. O próprio PPCAAM, no início do seu funcionamento atendia majoritariamente casos de ameaça de morte decorrentes de situação de violência sexual, encaminhados pelas Portas de Entrada, e surgiu como um desdobramento do Projeto Bem-Me-Quer, criado pelo governo federal visando o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Estes casos envolvendo o desbaratamento de redes de exploração sexual aconteceram em períodos concomitantes ao Caso dos Meninos Emascarados. E o próprio contexto do caso em si continha elementos de violência sexual contra suas vítimas. De forma que, mesmo quando o contexto de violência gerava uma vulnerabilidade à violência letal, esta não era discutida como foco principal e sim como o resultante extremo de outras manifestações de violências experimentadas no decorrer da vida pelas vítimas.

O “Caso do Meninos Emascarados”, e por consequência o Acordo de Solução Amistosa nesta situação exerceram um papel importante para a promoção

da pauta de combate à violência sexual infanto-juvenil. Dentro dos pressupostos de Baumgartner e Jones, Capella (2006) traz a possibilidade de atuação de pautas em subsistemas, onde os líderes governamentais se ocupam de questões que consideram mais proeminentes, e os demais agentes do governo e especialistas se ocupam de temáticas que encontram inserção dentro das políticas públicas, mas não estão em destaque.

A migração do subsistema para o macrosistema, no caso para o foco de interesse da ação governamental se dá por duas formas: estrutura institucional consolidada que permite o acesso da pauta ao processo decisório, e/ou a pauta estar fortemente associada com os valores da comunidade. E a forma de discutir esta pauta é denominada por Baumgartner e Jones de *policy images*.

A pauta do enfrentamento à violência sexual já possuía visibilidade no Estado do Maranhão. Mais especificamente no município de São Luís, projetos como o “Rompendo o Silêncio” chamavam a atenção para o abuso sexual intrafamiliar. Todavia, a construção do “Caso dos Meninos Emascarados”, com as argumentações que sustentaram a decisão contida no Acordo de Solução Amistosa, e a mobilização midiática que apelou emotivamente para a necessidade de repúdio à forma como estes assassinatos ocorreram, foi de suma importância para configurar o enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil como pauta visível para a agenda governamental.

Este processo, entretanto, não ocorreu com outra temática muito citada pelos representantes entrevistados, como uma fonte de inúmeras demandas de atuação em defesa dos direitos de crianças e adolescentes: o funcionamento do sistema socioeducativo. Ao abordar o processo de construção das políticas sociais para crianças e adolescentes no Brasil, é visível o estigma ao adolescente em conflito com a lei, e que em nada se dissipou, mesmo com a Doutrina da Proteção Integral. É dentro do sistema socioeducativo, e principalmente com o adolescente negro e pobre, que comete atos infracionais, que a lógica do Código de Menores ainda se mostra viva.

As condições insalubres dos locais de privação de liberdade sempre estiveram nas demandas de ações oriundas do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Ministério Público Estadual. É de autoria do Conselho a Resolução CEDCA 05/98, que prevê o monitoramento dos espaços de privação de

liberdade, e capacitação dos técnicos que atuam nos espaços de cumprimento de Medidas Socioeducativas no Estado do Maranhão, cujo não cumprimento à época por parte da gestão estadual gerou ação civil pública que obriga o Estado a adequar a estrutura dos locais de cumprimento de medidas socioeducativas privativas de liberdade, bem como garantir a sua regionalização.

Outro ponto destacado pelo CEDCA nas entrevistas foi a mobilização para a construção do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo. De acordo com a representação da sociedade civil no CEDCA

A questão do Ato Infracional é uma pauta permanente para o Conselho. Desde que a Resolução 05/98 foi elaborada, que trata das diretrizes do socioeducativo no Maranhão, que nós discutimos a sua implementação. E outra discussão sempre foi a elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo. Buscamos sensibilizar as secretarias estaduais para a temática, e montamos um Grupo de Trabalho que discute a mobilização e articulação do tema.

Ao passo que o desafio da garantia de estrutura adequada para o cumprimento de medidas socioeducativas vai sendo alcançado - através do processo de sensibilização dos gestores governamentais para adequação das unidades socioeducativas com os parâmetros do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) - outro desafio dentro deste tema vem se interpondo, de acordo com os representantes entrevistados, que corresponde à mudança do perfil de ato infracional dos adolescentes, e o seu envolvimento com o tráfico de drogas e com as facções criminosas.

De forma geral, a avaliação dos entrevistados é de que as mobilizações em torno destas pautas durante o período de consolidação do ECA geraram mudanças localizadas, e não o estabelecimento de uma política efetiva, mesmo no caso daquelas que ganharam maior visibilidade durante a década de 1990. Os Planos Estaduais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, e de Atendimento Socioeducativo foram elaborados, contudo poucas ações saíram do papel, e isso se deve em muito, na visão dos entrevistados, à não destinação de orçamento específico para as políticas de atendimento à criança e ao adolescente, bem como a problemas na execução do atendimento direto feito aos adolescentes.

Os resultados são perceptíveis no que diz respeito à mobilização das discussões em torno do tema, e aqui tratamos especificamente das políticas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. A campanha do “18 de Maio”, de acordo com todos os órgãos e entidades entrevistadas, é citada como

exemplo de ação de mobilização em torno do tema, conscientizando a sociedade sobre a importância da denúncia dos casos de violência, da procura do serviço especializado, e da adoção de ações preventivas.

Outra temática importante destacada tanto pelo UNICEF quanto pelo CDMP, que obteve boa receptividade foi o combate ao trabalho infantil, onde em São Luís realizou-se uma parceria entre ambos, em conjunto com o Sindicato das Empregadas Domesticas, para detecção e conscientização sobre o trabalho infantil doméstico. Para a representação do Fundo, o avanço nos temas com os quais se envolveu (erradicação da mortalidade infantil, combate ao trabalho infantil, enfrentamento à violência sexual, etc) está diretamente ligado à visibilidade dada ao tema, aliada à adoção de políticas que visam erradicar o problema.

Observamos ainda, a partir dos resultados obtidos no processo de erradicação da mortalidade infantil e do trabalho infantil, que um dos fatores que contribuíram para o sucesso das ações foi a descentralização e gestão compartilhada da política entre União, Estados e Municípios, no âmbito da Assistência Social, e a sua transversalidade com outras políticas, como Educação e Trabalho e Renda, por exemplo.

Diante das falas dos entrevistados é possível perceber também que há uma semelhança com as ações no contexto nacional. Os representantes do CDMP e do UNICEF situam a preocupação das instâncias com a temática ainda na década de 1980, atuando juntamente ao MNMMR na luta pela cidadania de crianças e adolescentes em situação de rua. Após este período, o combate à violência letal contra crianças e adolescentes encontrava-se diluído na pauta geral do ECA. E dentro do contexto de São Luís, durante a década de 1990, estava associada à violência cometida contra meninos e meninas em situação de rua, bem como adolescentes que praticavam atos infracionais.

Quando o Centro de Defesa começou as atividades, em 1991, foi no contexto do Projeto Estrela da Rua. Chegavam muitas denúncias de casos de violência policial contra meninos e meninas em situação de rua, que ficavam reunidos em pontos da cidade como: a praça Deodoro, a Praia Grande e o Terminal Rodoviário. Elas ficavam nesses locais por conta do grande fluxo de pessoas, e também pela movimentação do tráfico de drogas que havia neles. (Fala da representação do CDMP).

O UNICEF sempre trabalhou com diversas pautas concomitantes ao longo da sua atuação, elegendo alguns focos prioritários. Quando instalou seu escritório em São Luís, na década de 80, sua atuação inicial foi com foco na saúde, através da erradicação da mortalidade infantil, estabelecendo

parcerias com as prefeituras para a promoção do aleitamento materno, e com a Pastoral da Criança no combate à desnutrição. Após isto, iniciou o trabalho com crianças e adolescentes em situação de rua, junto ao MNMMR, discutindo o processo de institucionalização destes meninos e meninas, a violência policial, e o combate aos grupos de extermínio. E neste debate sobre quem eram as crianças e adolescentes em situação de rua, as discussões sobre gênero e raça acabaram surgindo (Fala da representação do UNICEF).

É possível perceber que havia em São Luís, na década de 1980, o mesmo contexto de violência institucional contra crianças e adolescentes em situação de rua vivido por outras capitais do país, e que a articulação entre UNICEF, MNMMR e CEB, com atuação nestas capitais, foi um fator importante para a promoção do tema de forma unificada, e que demandava do Estado uma ação visando proteger crianças e adolescentes da violação institucionalizada.

Resgatamos novamente a fala de Peralva (2000), enfatizando que a política trazida pelo Código de Menores se baseava na Doutrina da Situação Irregular, que promovia o confinamento em instituições de todas as crianças e adolescentes que eram consideradas em situação de risco. A discussão sobre o processo de institucionalização trazida pelo UNICEF toca justamente neste ponto, de como a atuação dos agentes do Estado, respaldados pelo Código de Menores, promovia a criminalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade através das casas correccionais, ao invés de buscar outras alternativas que promovessem cidadania e oportunidades de vida a estes meninos e meninas.

Os relatos sobre a violência policial na fala dos entrevistados estão alinhados com a fala de Willadino et al (2011), sobre as dificuldades de reformulação da política de segurança pública durante o processo de abertura democrática. O Estado, durante o período da ditadura militar, institucionalizou o uso da violência e da tortura dentro das polícias, com a justificativa de um período de exceção e da necessidade de combate a um inimigo que ameaçava a segurança nacional. Práticas que não mudam com o fim da ditadura.

O que muda, de acordo com Peralva (2000) e Dutra (2003), é a lógica de qual inimigo deverá ser combatido, onde a ameaça não é mais externa ou ideológica, mas passa a ser discursivamente atrelada a uma condição social de pobreza e marginalização. E neste sentido a discussão de gênero e raça será aflorada, como bem pontuou a representação do UNICEF, pois quando discutimos a construção da narrativa da violência na sociedade brasileira falamos da construção, dentro desta

narrativa, de um arquétipo do sujeito violento, do criminoso que no imaginário da sociedade brasileira corresponde ao homem negro. Nesta perspectiva não seria possível, no Brasil, discutir violência institucional sem a discussão do racismo institucional.

É perceptível que quando se discute racismo a primeira concepção que vem à tona é a classificada por Almeida (2018, p. 28) como “concepção individualista”, onde o racismo é visto como um fenômeno ético e psicológico de caráter individual, ou atribuído a grupos isolados. Uma irracionalidade que deve ser combatida na esfera penal e também no campo da educação. E, ao ser transferida do campo político para o campo psicológico acaba-se por falar em “preconceito” e não em “racismo”.

Desta forma, se o racismo é uma violência percebida no campo interpessoal, quando praticada por agentes públicos pode ser identificada como uma interferência da conduta pessoal deste agente durante a prestação dos seus serviços. Neste caso a responsabilização pelo ato incorreria para a pessoa, e não para a instituição. Segundo Almeida (2018), a concepção de racismo institucional é um avanço pois supera a dinâmica do indivíduo e passa a observar a dinâmica das instituições, que em seu funcionamento atribuem direta ou indiretamente vantagens e privilégios baseados em critérios raciais.

Esta ideia defende que as sociedades não são homogêneas, e sim frutos de inúmeras contradições e conflitos que acabam sendo absorvidos e mantidos sob controle pelas instituições. Partindo do pressuposto de que estas instituições são a materialização das correlações de forças da sociedade a qual representam, quem defende a tese do racismo institucional afirma que:

Os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos. (ALMEIDA, 2018, p. 30).

A ideia do homem negro como um elemento perigoso, narrativa construída ao longo da nossa história, é absorvida pelas práticas institucionais do Estado, na maioria das vezes de forma imperceptível. A ONU (2002) classifica o racismo no escopo das violências invisíveis, e é possível afirmar que no Brasil houve o empenho da construção da identidade do povo negro não como cidadãos de

segunda classe, mas mais abaixo disto, como indivíduos sem o reconhecimento de sua cidadania.

Desta forma, o lugar do negro nas políticas públicas sempre foi à margem, pois, a partir do momento em que deixou de ser uma mercadoria esta população passou a ser um “problema”, pela ausência de políticas reparatórias ao período da escravidão, e pelo próprio racismo enquanto tecnologia que, de acordo com Mbembe (2018), justificou a escravização destas pessoas, colocando tanto no passado como atualmente as suas vidas enquanto produtos descartáveis.

Rizzini (2011) aponta que, no país, a preocupação com a correção dos “menores delinquentes” se dá no momento histórico de mudança do Império para a República, com a abolição da escravatura e o crescimento da população urbana decorrente desta diáspora dos negros recém-libertos em busca de oportunidades de ocupação laboral. Desde a primeira edição do Código de Menores, eram principalmente as crianças e adolescentes negros e pobres que estavam expostas à situação irregular descrita na Lei. Eram estes meninos e meninas que estavam vulneráveis ao trabalho infantil e à situação de rua, pela própria dinâmica socioeconômica de suas famílias.

Os conflitos sociais que permeiam as instituições também são experimentados internamente. De acordo com Almeida (2018), estes espaços também são atravessados por lutas entre indivíduos e grupos que desejam assumir o direcionamento das políticas, é dentro desta perspectiva que os grupos de interesse atuam na promoção de temas para a agenda pública, e que a intersecção do movimento negro junto ao movimento de crianças e adolescentes e movimento de juventude qualificou o debate para a questão da violência letal, mostrando que os adolescentes mortos tem uma cor específica.

Na justificativa do Plano Juventude Viva é possível encontrar a seguinte afirmação:

As mortes de jovens negros vítimas de violência não são um problema recente no Brasil. A articulação entre mortes violentas e desigualdade racial é presente desde a construção do nosso país como Estado-nação, traçada a partir de um projeto de poder baseado na imposição de ideais de humanidade, sociedade e cultura eurocêntricos. Como consequência, o racismo no Brasil é um aspecto estruturante das desigualdades sociais. Ao longo da história, a população negra brasileira tem enfrentado impedimentos materiais e simbólicos à efetivação de seus direitos. As distâncias que separam negros/as e brancos/as se expressam nas relações interpessoais e se refletem nos acessos desiguais a recursos, a posições de prestígio e às políticas públicas. Essas privações mantêm os sujeitos negros mais

vulneráveis a diversas violências e violações de direitos que comprometem, inclusive, sua expectativa de vida (DONATO, 2014, p. 8)

Através deste Plano é possível perceber um tensionamento de forças na busca de reconhecer a violência letal contra jovens negros não apenas como uma manifestação interpessoal, mas como parte de um processo sistêmico. O uso da palavra estrutural serve para indicar que aqui o racismo se manifesta para além do indivíduo e das instituições, e que é necessário adotar medidas – indicadas nos eixos do Plano – para combater estas práticas.

Contudo o questionamento é se este tensionamento está presente em outros espaços de defesa do segmento adolescente/jovem, visto que para enxergar esta violência é preciso haver uma desnaturalização da mesma, pois:

Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. É o que geralmente acontece nos governos, empresas e escolas em que não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar de conflitos raciais e de gênero. Nesse caso, as relações do cotidiano no interior das instituições vão reproduzir as práticas sociais corriqueiras, dentre as quais o racismo, na forma de violência explícita, microagressões – piadas, silenciamento, isolamento, etc. (ALMEIDA, 2018, p. 37).

Diante do exposto, com a ideia de que o racismo é inerente à ordem social na qual vivemos, e que funciona enquanto tecnologia de perpetuação de desigualdades, contribuindo inclusive para a diminuição da expectativa de vida dos indivíduos, toda e qualquer instituição que não desenvolva práticas antirracistas estará perpetuando a transmissão de privilégios e violência. Desta forma, um dos pontos a serem identificados durante as entrevistas feitas para este trabalho consistia na capacidade dos entrevistados em traçarem a correlação entre o fenômeno da violência letal contra adolescentes com outras violências, bem como se conseguiam identificar os riscos relativos a sexo e raça, apontados por Melo e Cano (2017).

Quando questionados sobre o período e contexto nos quais a violência letal contra adolescentes ganhou destaque dentro das demandas recebidas, e das discussões, é interessante observar que os entrevistados não identificam a situação como um fenômeno recente. De acordo com a representação do UNICEF:

A pauta da violência veio com o MNMMR, com as práticas dos grupos de extermínio, no contexto da chacina da Candelária (ocorrida no Rio de Janeiro no início da década de 1990), mas que eram considerados eventos focalizados. Ao final da década de 1990 começa uma apuração maior sobre os dados de homicídios, até então maquiados no período da ditadura, e não

divulgados após o processo de redemocratização. E neste mesmo período algumas entidades começaram a chamar a atenção de que os homicídios no Brasil atingem em sua maioria, adolescentes e jovens.

A representante do CDMP também faz uma fala parecida, de que a violência letal contra adolescentes sempre foi uma preocupação da entidade, entretanto não era possível fazer um acompanhamento sistemático dos casos durante a década de 1990. Desta forma, a fragilidade no processo de reestruturação da política de segurança pública, até então sistematizadora dos dados sobre homicídios, fez com que o movimento de defesa dos direitos da infância e juventude não tivesse a real dimensão do problema da letalidade. A este mesmo questionamento, as representações do CEDCA responderam que:

Essa discussão dentro do CEDCA se inicia desde 2007, quando discutimos junto com o Fórum DCA (Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente); FUNAC (Fundação da Criança e do Adolescente); SMDH (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos); CDMP; e SSP (Secretaria de Estado de Segurança Pública) sobre um processo de extermínio dos adolescentes que cometeram ato infracional e acabam sendo mortos após o cumprimento das medidas socioeducativas, nos municípios de São Luís e de Imperatriz. Quando foi levantada a hipótese de grupos de extermínio de adolescentes, a própria SSP vetou a possibilidade, atribuindo as mortes às rixas entre gangues. É um tema delicado de ser tratado, pois não há provas para confirmar esta hipótese. E agora, mais recentemente a discussão do tema tem girado em torno do contexto das facções, principalmente nos bairros Coroadinho, Cidade Olímpica e Vila Embratel, e da morte por envolvimento ou por dívida, seja dos adolescentes ou de seus familiares, por membros de facções. (Representante do CEDCA, poder público).

A violência se intensifica no contexto das facções criminosas, atingindo as crianças e os adolescentes, e foi isso que levou o CEDCA a pautar a temática e iniciar a discussão com o governo do Estado e Governo Federal para implantação do PPCAAM. Não obtivemos êxito neste período específico (entre 2011 e 2012) por ausência de recursos, mas o diálogo se manteve aberto para a temática. (Representante do CEDCA, sociedade civil).

O ano apontado pelo representante do poder público no CEDCA coincide com o ano de lançamento do PPCAAM. Através desta fala fica perceptível que a mobilização específica sobre a violência letal em São Luís iniciou através de uma demanda gerada pelo Sistema Socioeducativo, com a presença da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), órgão responsável pela aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado, participando diretamente das discussões. Todavia, quando observamos a fala do representante da sociedade civil é possível perceber que entre o início da discussão, no ano de 2007, e o ano de 2011, quando se iniciam

as discussões entre o CEDCA, o governo estadual e o governo federal para a implantação do PPCAM no Maranhão, passou-se um período de quatro anos.

Pesquisando sobre o processo de conjuntura política desse período foi possível localizar que as discussões sobre as mortes de adolescentes egressos do sistema socioeducativo tiveram início juntamente com o mandato do então governador Jackson Lago, o qual acabou por sofrer um processo de cassação do mandato no ano de 2009, sob as acusações de irregularidades durante o período eleitoral, feitas pela então adversária Roseana Sarney. Todo este processo é amplamente comentado pelo movimento estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente como sendo o vetor de uma desarticulação de toda uma agenda de mobilização e articulação de políticas para o segmento, que estava sendo montada em parceria com a gestão cassada.

É notória a prática, dentro da administração pública, que a partir do momento em que há mudanças na gestão governamental também há mudanças na gestão das políticas, e conseqüentemente mudança nos técnicos e especialistas em cada área. Desta forma, a partir do Momento em que Roseana Sarney assume o governo, após o processo de cassação de Jackson Lago, há uma mudança em toda a equipe, e conseqüentemente alteração nas pautas elencadas como prioritárias na agenda governamental.

É possível então identificar os fatores que podem ter colaborado no processo de invisibilidade da violência letal durante a década de 1990: nacionalmente, a ausência de divulgação da base de dados sobre homicídios no país, o que impedia visualizar a dimensão das ocorrências; e localmente, o CEDCA analisa que um dos fatores que corroboraram para ignorar a sistematicidade dos casos de violência letal contra adolescentes no estado, era a condição da maioria das vítimas, identificadas como autores de ato infracional. Junta-se a esta análise do Conselho a percepção de uma desarticulação de uma agenda pública que estava sendo construída, em decorrência de um processo de cassação de mandato.

Este processo de invisibilidade de crianças e adolescentes em situação de rua, e de adolescentes em conflito com a lei, ao longo da década de 1990, acaba por explicitar mais uma vez que não houve a desconstrução da doutrina do “menor em situação irregular” de forma imediata a partir da promulgação do ECA. Considerando

o Caso dos Meninos Emascarados, ao observar a narrativa construída pela mídia, Barros (2013) destaca que:

Os excertos (das reportagens) indicam a representação que alguns sujeitos tinham dos meninos assassinados e dos assassinos. Em relação às vítimas, a imagem destas é construída em oposição aos meninos que já estariam habituados nas ruas. Assim, os meninos assassinados são descritos como crianças ingênuas, que não têm maldades e não sabem se defender, ao contrário dos meninos de rua, que já seriam indivíduos maus e por já estarem nas ruas, saberiam se defender.

Este discurso promove o deslocamento do debate em torno da segurança pública das circunstâncias em que os crimes foram praticados para as características individuais das partes envolvidas, assassino e vítima. (BARROS, 2013, p. 59).

A oposição discursiva entre crianças ingênuas e crianças más demonstra que no imaginário social há a ideia de que apenas determinados segmentos dentro da população infanto juvenil merecem atenção e proteção. E quanto mais nos aproximamos da fase da adolescência, fica cada vez menos perceptível a sensibilização quanto às violências sofridas por esta faixa etária.

O período da adolescência ainda é encarado como uma manifestação patológica que necessita de correção. Como algo que perturba a ordem, e que, somada a outros elementos de gênero e raça tidos como dissonantes, transfere o adolescente da posição de sujeito de direitos a inimigo que necessita ser combatido.

A rejeição da sociedade aos adolescentes que cometem atos infracionais é um dos fatores que dificulta a inserção da pauta da violência letal na agenda pública. De acordo com a fala da representação do Ministério Público Estadual, dos encaminhamentos feitos pelo órgão ao PPCAAM

[...] a quase unanimidade dos adolescentes tem esse perfil⁷. No caso de adolescentes com perfil diferente, a própria família elabora estratégias para superação da ameaça de morte. Se eu fosse fazer um ranking poderia dizer que os meninos encaminhados para o PPCAAM têm algum envolvimento em atos infracionais, e as meninas encaminhadas estavam em situação de violência sexual. Mas já é possível ver alguns casos de meninas com envolvimento no tráfico.

As ameaças de morte a estes meninos, e consequentemente os homicídios neste contexto, podem ser causadas pelos seguintes elementos diretos: disputas entre facções pelo controle de um determinado território, que geram a eliminação de membros de facções rivais; punição pelo não pagamento de dívidas por aquisição de drogas pelos adolescentes ou seus familiares junto ao tráfico; punição pela tentativa

⁷ Ver a apresentação do perfil de adolescentes atendidos pelo PPCAAM, no início deste capítulo.

do adolescente, ou de algum membro da família, de não mais integrar a facção criminosa à qual estava associado. No caso específico de adolescentes egressos do sistema socioeducativo, ainda há as ameaças de morte decorrentes da possibilidade de delação de outros membros da facção criminosa durante o seu período de internação.

De acordo com o CDMP, diante do aumento de casos de homicídios entre adolescentes a percepção era de que as políticas públicas não estavam dando conta do fenômeno. Desde uma rede de atendimento incipiente, até a ausência de políticas preventivas foram apontadas pelos entrevistados como o panorama encontrado diante do crescimento do fenômeno da violência letal.

No município de São Luís não há uma política de atendimento efetiva ao acolhido que tem vivência de rua, para acesso às políticas públicas (neste caso o entrevistado fala de acolhimento mantido pela própria prefeitura, distinguindo de iniciativas privadas). Ainda que os aparelhos públicos não estivessem bem equipados, a perspectiva de atendimento seria melhor do que nas iniciativas privadas, pois estas se guiam pela filantropia. (Representante do Ministério Público Estadual).

A primeira questão é que a violência deve ser vista como um fenômeno multicausal, que nasce como fruto de uma pobreza multidimensional, resultado do atual estado de coisas, ausência de serviços e perspectivas que levam o adolescente à vulnerabilidade do crime. Não se pode combater violência apenas com a segurança pública. É preciso o funcionamento das políticas básicas. Por isso a intervenção primeira nos municípios, responsáveis pela estruturação dessa rede básica. A proposta para os municípios é monitorar os indicadores de violência em seus territórios, e a partir destes indicadores trabalhar em políticas básicas para prevenção. (Representante do UNICEF).

Desde o Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, tem sido colocado a importância de ações coordenadas entre os diferentes entes federados, bem como as diferentes políticas públicas, no enfrentamento à violência urbana. Entretanto, no compromisso 7 do PNSP, que trata sobre o combate à violência nos grandes centros, é possível perceber que o maior volume de recursos está destinado às ações de expansão e reaparelhamento das forças policiais, enquanto as ações de prevenção com foco na ação comunitária, estava muito mais voltado para o trabalho de articulação visando potencializar iniciativas já existentes, sem mencionar o aporte de recursos financeiros.

Programas como o PRONASCI, e demais iniciativas de estruturação da política de segurança pública seguiram atribuindo aos municípios um papel importante no processo de prevenção da violência urbana, tendo como foco as cidades com mais de 100 mil habitantes, e com elevados índices de criminalidade. Lembramos que a

partir do PRONASCI, adolescentes e jovens são identificados como público prioritário das ações.

No mesmo ano de sua criação, o Governo Federal regulamenta o funcionamento do PPCAAM através do Decreto Presidencial nº 6.231/2007, representando um avanço no combate direto à violência letal infanto-juvenil. E na perspectiva de provocar estado e municípios a tomarem iniciativas no combate ao fenômeno, a então SDH/PR cria, em parceria com o UNICEF, o Observatório de Favelas, e com o Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ), o PRVL.

O PRVL atua na produção de indicadores sobre o fenômeno, na sensibilização dos entes federados, e na produção de estratégias para que o enfrentamento à violência letal contra adolescentes e jovens seja uma prioridade na agenda pública governamental. Uma das ferramentas desenvolvidas pelo Programa, e já apresentada neste trabalho, é o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA).

Contudo neste capítulo em específico cabe dar destaque a outra ferramenta importante, desenvolvida no ano de 2012, e que se apresenta dentre as justificativas para a delimitação temporal do nosso objetivo neste trabalho, que é o Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens.

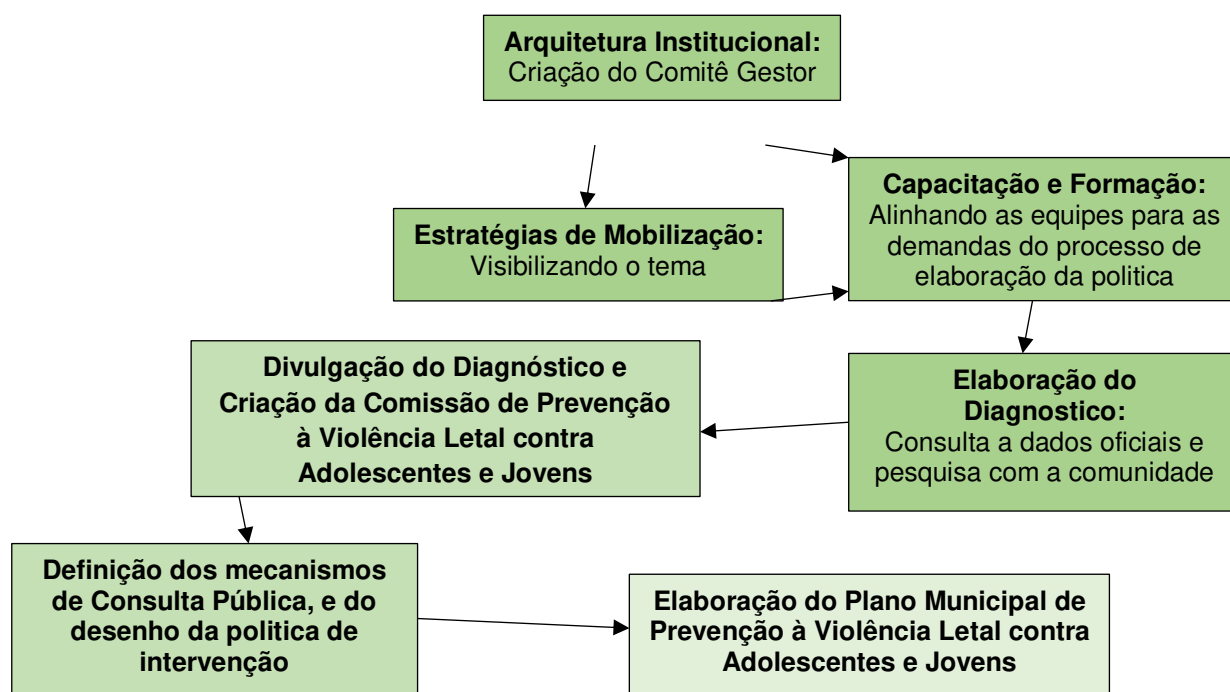
O Programa de Redução da Violência Letal nasce após um processo de consulta nacional do UNICEF, realizada em 2005, sobre ações para reduzir a violência contra crianças e adolescentes, e identificou pontos importantes que contribuem para a não efetividade de políticas na área: a não confiabilidade nos dados disponíveis, fragmentação e atuação desarticulada das ações voltadas para prevenção da violência, bem como o baixo impacto das ações e dificuldades em sua replicação e sustentabilidade. Outra conclusão apresentada pela pesquisa foi que nos municípios que registravam alto grau de violência letal na faixa etária de 12 a 18 anos também apresentava alta incidência nas faixas posteriores, de 20 a 29 anos. (UNICEF, 2012, p. 16 e 17).

Este dado, sobre o prolongamento da violência letal às faixas etárias posteriores, é importante para percebermos que o processo desarticulado e fragmentado das ações implantadas não consegue operar um impacto real no sentido de reduzir a violência, perpetuando situações de vulnerabilidade nos territórios, aos quais as vítimas estão expostas desde cedo. Neste compreende-se a importância dos

municípios para a capilaridade da política de prevenção à violência letal, e da criação de mecanismos de orientação das gestões municipais quanto aos passos para a concretização destas ações.

É com este intuito que o Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens foi elaborado, buscando orientar a construção de mecanismos que concretizem uma política pública de prevenção e redução da violência letal contra adolescentes e jovens. De acordo com os passos apresentados no Guia, constrói-se o seguinte fluxo:

Figura 3 - Processo para a elaboração do Plano Municipal de Prevenção à Violência Letal contra Adolescentes e Jovens.



Fonte: UNICEF, 2012.

No entendimento expresso pelo Guia (2018), os municípios têm papel estratégico nas políticas de redução da letalidade infanto-juvenil, quando consideramos que os homicídios possuem causas e motivações diversas, geralmente ligadas a dinâmicas específicas de cada território e que necessitam, portanto, de estratégias preventivas que considerem tais especificidades. Discute-se mais uma vez a demora desta tomada de iniciativa pelos municípios, baseado na definição de

responsabilidade dos Estados pela manutenção da política de segurança pública, mais especificamente das forças policiais, dentro da ótica da abordagem tradicional de tratar esta política como assunto exclusivo da atuação policial, do uso da força repressiva, e do combate ao crime.

No município de São Luís, a estratégia do Guia Municipal foi levantada pelo UNICEF no âmbito da Plataforma dos Centros Urbanos (PCU). De acordo com o UNICEF (2018) a PCU é uma iniciativa realizada em cooperação com os governos e parceiros, visando a promoção dos direitos de crianças e adolescentes mais afetados pelos processos de desigualdades dentro da cidade. Além de São Luís, outras nove capitais fazem parte da iniciativa: Belém, Fortaleza, Manaus, Maceió, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

O primeiro ciclo da PCU em São Luís teve início no ano de 2013, através de compromisso assinado pela gestão municipal em reduzir as desigualdades relacionadas a um conjunto de 10 indicadores, a saber: 1. Taxa de mortalidade neonatal; 2. Percentual de nascidos vivos de gestantes com 7 ou mais consultas de pré-natal; 3. Taxa de homicídios de adolescentes de 10 a 19 anos; 4. Taxa de morte por outras causas externas entre adolescentes de 10 a 19 anos; 5. Percentual de nascidos vivos filhos de mulheres entre 10 a 19 anos; 6. Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental público municipal; 7. Percentual de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil pública municipal; 8. Percentual de Escolas da rede pública municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do Ideb (anos iniciais e finais); 9. Percentual de crianças beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) que estão na escola; 10. Percentual de escolas públicas municipais que possuem quadra esportiva.

De acordo com o parecer apresentado pelo UNICEF (2016) o período de monitoramento dos indicadores foi de 2011 a 2015. O indicador 3, que trata sobre a taxa de homicídios de adolescentes de 10 a 19 anos começou a ser monitorado no ano de 2013, e assim como os demais indicadores, priorizou a dinâmica de sete territórios do município de São Luís: Cidade Olímpica, Coroadinho, Tirirical, Mauro Fecury, Maracanã, Tibiri e Vila Embratel.

Durante o processo de articulação da Plataforma, o UNICEF percebeu que a redução dos indicadores de homicídios só poderia ser realizado através de um esforço coordenado entre gestão estadual e municipal, e no ano de 2015, momento

em que uma nova gestão estadual assumiu o governo do Maranhão, foi firmado uma parceria entre UNICEF e Governo do Estado, para fomento das ações relativas à execução do Selo UNICEF e da Plataforma dos Centros Urbanos, onde o estado atuaria de forma coordenada com o município focando nos indicadores que necessitam da ação transversal no âmbito das políticas públicas.

É neste contexto que as ações do Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens se insere, como uma estratégia capitaneada pelo UNICEF para mobilizar o poder público e a sociedade civil em torno do tema. Contudo, alguns contextos foram indicados pelos entrevistados como entraves à inserção desta política na agenda pública.

Para a representante do UNICEF, no Brasil há uma dificuldade de compreensão do caráter transversal das ações de uma política pública quando o tema a priori não corresponde à sua área de atuação (deu o exemplo da política de saúde nas suas modalidades básica e de média complexidade). A PCU agiu nesse aspecto como uma provocadora do debate sobre a ação intersetorial não só entre os entes federados, mas também entre as diferentes pastas da gestão municipal.

Dentro do aspecto da intersetorialidade de ações o CDMP, e o Ministério Público Estadual, ressaltaram em suas falas que uma das abordagens escolhidas para prevenir a violência letal contra adolescentes se fez através de proposições junto ao executivo municipal e estadual de investimento em ações de requalificação dos espaços públicos de convivência comunitária, como a construção e restauração de praças, construção de quadras poliesportivas, e promoção de políticas de fomento a ações de cultura, esporte e lazer nos territórios, como forma de apresentar aos adolescentes uma dinâmica alternativa à ação das facções criminosas. As intervenções, entretanto, não tiveram na visão dos entrevistados um retorno positivo no âmbito municipal. A representação do CEDCA pelo poder publico ressaltou que

[...] no campo da educação poderiam ser fortalecidos alguns programas sociais dentro das escolas. Experiência do Escola Aberta e do Programa Mais Educação, que trabalha a lógica da educação integral com atividades no contraturno é um bom exemplo. Com o programa escola aberta seria possível oferecer atividades nos finais de semana para as comunidades, evitando que os meninos estejam inseridos num contexto de ociosidade e sem referências positivas, pois a ausência de referências positivas empodera as facções. Na Assistência Social, os programas de fortalecimento de vínculos precisam oferecer programas atrativos para o público jovem. É necessário alinhar a política pública com o interesse das juventudes, com linguagens mais atuais e acessíveis. O esporte também é outra ação importante, e é preciso explorar seu potencial para a integração do adolescente, e de como isso valoriza o

indivíduo e contribui para o seu reconhecimento social, para a formação de líderes e desenvolvimento de laços, que hoje são desenvolvidos no seio das facções. O currículo escolar também precisa ser revisto, a fim de estimular o interesse do público e evitar a evasão. É importante que todas as políticas fomentem ações de valorização do protagonismo juvenil.

MPE e UNICEF destacaram em suas entrevistas que, no âmbito estadual algumas ações importantes de combate à violência letal podem ser pontuadas. A primeira se dá através da implantação do PPCAAM no Maranhão, no final de 2016, e sua posterior articulação em um sistema de proteção que integra suas ações a outros programas voltados para a proteção de pessoas ameaçadas.

Também foi perceptível para os entrevistados que as escolas estaduais em regime integral, implantadas a partir de 2015, privilegiaram territórios com altos índices de violência, oportunizando aos adolescentes alternativas de cultura, esporte e lazer dentro do currículo escolar. Todavia estas ações são localizadas e não se sabe se foram feitas de forma coordenada, pois não há uma planificação das ações, e sem isso não seria possível fazer o monitoramento da política.

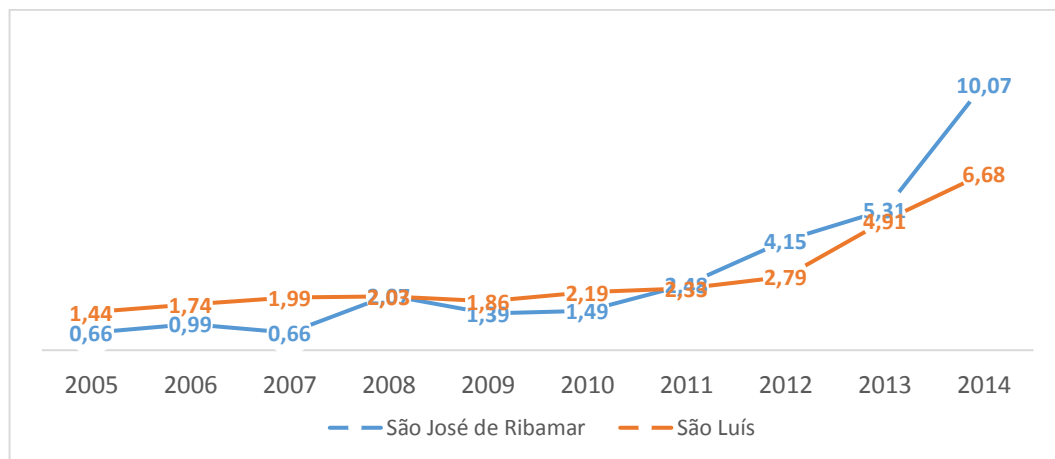
Ao passo que apresentou avanços, o Estado também mostrou dificuldades com relação ao diálogo junto à política de segurança pública. O UNICEF coloca sobre a resistência dos órgãos de segurança pública sobre a disponibilidade dos dados relativos à violência letal contra adolescentes, principalmente os dados relativos a homicídios em decorrência de abordagem policial. Dois fatores teriam contribuído para este entrave: o primeiro é a não organização destes dados para além da lógica de subsídio à atividade policial, e o segundo seria uma cultura de sigilo que remonta à herança de não transparência das ações, do período da ditadura militar.

Estes fatores interferiram na elaboração do diagnóstico que subsidiaria a elaboração do Plano Municipal de Prevenção à Violência Letal contra Adolescentes e Jovens, última etapa proposta pelo Guia, mas que não pode ser concretizada sem a realização deste primeiro momento. Outro ponto importante de ser observado, que não foi citado pelos entrevistados, mas que merece atenção, é que a dinâmica da violência letal se dá também em territórios que ocupam áreas fronteiriças entre os municípios que compõem a Ilha do Maranhão.

No Estado do Maranhão, 07 (sete) municípios são monitorados pelo IHA, seguindo o critério de população acima de 100 mil habitantes: Açailândia; Caxias; Codó; Imperatriz; São José de Ribamar; São Luís. Dois destes municípios, São José

de Ribamar e São Luís, pertencem à região da Ilha do Maranhão, e no gráfico abaixo apresentamos a evolução dos índices apresentados pelo IHA, de 2005 a 2014.

Gráfico 6 - Evolução do índice de homicídios de adolescentes em São José de Ribamar e São Luís, entre os anos de 2005 e 2014



Fonte: Índice de Homicídios na Adolescência – IHA, 2017.

Desde o Caso dos Meninos Emascarados que se faz necessário pensar uma estratégia de atuação transversal entre os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. O território da Cidade Olímpica, citado pelo CEDCA como um local de atuação das facções, e também um território de atuação do primeiro Ciclo da Plataforma dos Centros Urbanos se localiza em uma região limítrofe entre os municípios de São Luís e São José de Ribamar. A possibilidade da criação de uma política de cooperação intermunicipal para o combate à violência letal contra adolescentes e jovens foi levantada durante o processo de sensibilização da Plataforma dos Centros Urbanos, mas não encontrou abertura das gestões municipais para a continuidade deste diálogo.

A não abertura da gestão municipal de São Luís é um dos pontos de entrave apresentados. Os entrevistados identificaram que as ações neste tema em específico são sempre reativas, configurada principalmente no acionamento dos programas de proteção por parte dos profissionais que atuam na ponta, na política de assistência social. As iniciativas ficam, inclusive, concentradas na política municipal de assistência social, não havendo adesão das demais políticas ao debate. Soma-se a tudo isto a dificuldade encontrada pelos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social

(CREAS) de implantar atividades com os adolescentes nos territórios dominados por facções criminosas, o que tem dificultado a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, e o acompanhamento das famílias atendidas pelos equipamentos.

E inegável para todos os entrevistados que o debate acerca da letalidade penetrou algumas camadas do discurso da gestão, mas não conseguiu se colocar ainda como uma prioridade na agenda de governo. Visto que, em âmbito estadual a implantação do PPCAAM não conseguiu avançar além da proteção dos adolescentes ameaçados de morte, por não concretizar uma política de prevenção à violência letal infanto-juvenil nos municípios do estado que configuram no IHA.

Implantar esta política de prevenção prevê em suas ações a articulação entre estado e municípios. E no caso específico do município de São Luís, esta priorização não se concretizou tanto pela ideia de que o problema da violência é exclusivo da pasta de segurança pública (sob responsabilidade do estado), bem como a não articulação entre as diferentes políticas municipais para a estruturação de uma estratégia de prevenção aos homicídios de adolescentes.

5 CONCLUSÃO

Tratar sobre violência letal contra adolescentes no campo das políticas públicas se mostra uma tarefa que perpassa por diversos obstáculos aos grupos de interesse que buscam pautar este tema na agenda pública. O primeiro obstáculo está na construção do entendimento acerca do que é violência para a sociedade brasileira.

O fenômeno da violência é complexo e pode ser manifestado de diferentes formas, desde microagressões cotidianas até atos de grande visibilidade, que causam enorme comoção. O questionamento que perdura para todos nós, enquanto participantes do processo de políticas públicas, é se há possibilidade de se discutir estratégias de enfrentamento à violência letal quando a nossa sociedade enxerga apenas por um viés, como uma violência interpessoal sem responsabilidade social.

Quando realizamos um diagnóstico incompleto da questão a ser enfrentada, isso consequentemente trará impactos no processo de execução de uma política. Desta forma, não ter uma visão holística e insistir na compreensão da violência apenas as agressões interpessoais e os crimes contra o patrimônio só nos trará como resultado ações que demandam cada vez mais de um aparato repressivo, que movimenta uma grande estrutura de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, mas não consegue a redução dos índices de homicídios.

O interesse da Organização Mundial de Saúde pelo fenômeno da violência nos mostra o quanto a sua manifestação tem ganhado contornos endêmicos no mundo. E no Brasil, mais do que buscar modos coordenados de enfrentamento, também se faz necessário um processo reflexivo sobre as nossas bases fundantes, e de como a violência hoje é a expressão remodelada de uma arquitetura que está presente desde o processo colonizador do país.

Não seria exagero dizer que grande parte de nossa população paga com a própria vida o preço de ignorarmos nossa história. Falar sobre violência letal contra adolescentes é confrontar o discurso de que o Brasil é o país do futuro, visto que a morte de cada adolescente se configura em um desperdício de um potencial criativo; de uma força ativa de trabalho; de indivíduos que poderiam estar agora ocupando espaços de participação política e discutindo diferentes perspectivas de desenvolvimento da sociedade.

E aqui está nosso segundo questionamento, do por que não percebemos uma comoção social em torno deste problema, quando temos estatísticas e uma série

de eventos na história recente de nosso país que mostram cotidianamente o extermínio destes adolescentes. Mas antes de prosseguir com os questionamentos é necessário buscar elucidar a primeira questão de forma mais clara, pois tudo está estreitamente correlacionado.

Não há possibilidade de discutir estratégias de enfrentamento à violência, e principalmente à violência letal contra adolescentes, sem observar todos os aspectos da questão, inclusive os históricos. E para responder a primeira pergunta se faz necessário logo o esclarecimento da segunda questão: não há comoção social, pois, a morte destes adolescentes foi naturalizada dentro da construção histórica do nosso país.

Ao observar os riscos relativos à violência letal contra adolescentes, trazidos pelo IHA, nos foi possível saber de qual perfil estamos tratando: meninos negros, entre 15 e 17 anos. Quando somamos a este perfil informações coletadas pelo PPCAAM em todo o território nacional, fica também perceptível que estes meninos passaram ao longo de sua trajetória de vida por outras violências que os deixaram expostos à ameaça de morte: família em situação de vulnerabilidade econômica e social; abandono parental; dificuldades no acesso a educação; contato com a criminalidade nos territórios onde vivem, etc.

Entretanto, é importante compreendermos o risco relativo à raça e colocá-lo em destaque em nossas discussões, sem cair no discurso imediatista e comum de que “se a maioria da população brasileira é composta de pessoas negras, então é normal que mais negros morram”. Um discurso perverso que não se dá conta de que aos negros só está garantido o topo das estatísticas relativas aos homicídios, e não as estatísticas dos postos de trabalho com maior remuneração; as estatísticas de maior ocupação das vagas nas universidades, por exemplo.

Em termos históricos o período da escravidão no Brasil não está distante de nós. A Lei Aurea foi assinada apenas há 130 anos, e não contou com nenhuma política reparatória à população negra, escravizada no país por 300 anos. Sem políticas reparatórias não é possível proporcionar mudanças estruturais no comportamento de uma sociedade, e nada foi feito, logo após a Lei Aurea, para que o negro fosse visto no Brasil como um cidadão e não como um indivíduo de segunda categoria, a quem são reservadas as posições mais degradantes de trabalho e vida.

Com a criança e o adolescente negros a posição de sub cidadania não foi diferente, mesmo após a promulgação da Lei do Ventre Livre, anos antes da abolição da escravidão no país. É preciso observar que desde o período imperial o tratamento do Estado para com os adolescentes não foi dos mais favoráveis e, a partir do período republicano, com a migração da população negra para os centros urbanos em busca de oportunidades de trabalho, temos mais uma vez o foco do Estado na criminalização dos adolescentes, com alusão ao aumento da delinquência juvenil.

No final do século XIX, e início do século XX, temos o crescimento das teorias raciais que estão na base da política de incentivo a imigração de operários europeus ao Brasil, com intuito de promover um processo de eugenia. E no mesmo contexto se observa o florescimento dos estudos sobre a adolescência como uma fase da vida que necessita de correção e controle de seus impulsos. Neste cenário, o adolescente negro ganha o duplo status de inimigo social.

Mesmo o Código de Menores sendo apontado como um avanço em referência ao Código Penal de 1883, no que diz respeito ao tratamento diferenciado a crianças e adolescentes, não se pode deixar de lado o fato de que este trouxe em sua atuação um marcado viés de criminalização das famílias em situação de pobreza. O “menor” era justamente a criança ou adolescente que por uma série de outras vulnerabilidades estruturantes não encontrava apoio no seio familiar, e estava desta forma exposto à situação de trabalho infantil ou à vida nas ruas, cometendo ou não atos infracionais.

A política de institucionalização destes “menores em situação irregular” ratifica a posição destes perante o Estado não como sujeitos de direito, mas como indivíduos que precisam ser corrigidos de sua postura desviante, para se integrarem de forma adequada à sociedade. Sendo que, historicamente, neste país não se permitiu à população negra o direito à convivência familiar, visto que não eram considerados pessoas, e sim peças de um grande acervo que poderia ser vendido, trocado, e ter suas vidas dispostas de acordo com o interesse de seus donos. O Estado e a sociedade, portanto, exigiam um comportamento destas famílias que não lhes foi permitido durante gerações. E seguiu praticando o mesmo ato de separá-las, a partir do momento em que institucionalizava meninos e meninas negros.

O Código de Menores, em suas duas diferentes versões, esteve vigente no país durante 68 anos. É possível perceber na história brasileira que todos os

processos de mudança social se dão pela perspectiva de mecanismos que impõem as transformações de forma verticalizada, e isso tem seus impactos. Uma Lei, por si só, sem mecanismos que a consolidem no cotidiano da sociedade, não é capaz de promover mudanças nos comportamentos e valores desta mesma sociedade. Desta forma, é possível observar que ainda há um choque entre a Doutrina da Situação Irregular, trazida pelo Código de Menores, e a Doutrina da Proteção Integral, que dá base ao ECA, principalmente no que diz respeito à garantia dos direitos dos adolescentes.

Ao considerarmos o processo de construção da agenda pública, principalmente da agenda governamental, utilizamos a expressão “janela de oportunidades”, de Kingdon, e “macrossistema”, de Baumgartner e Jones, para indicar os momentos em que um tema passava a figurar nas prioridades de um governo. O ECA foi uma janela de oportunidade que trouxe a pauta da criança e do adolescente para o macrossistema, com o amadurecimento de discussões e ações que vinham sendo traçadas em um período anterior à Constituição de 1988. Temos aqui também a atuação de organismos internacionais como o UNICEF, e setores amplos da sociedade como a Igreja Católica, que foram uma das bases para a formação do movimento de demanda localizada na área da infância e juventude.

A pauta da criança e do adolescente entrou para o macrossistema durante o processo de abertura democrática, contudo não em sua totalidade. Ao observarmos o ECA e suas leis complementares, e as ações governamentais implantadas na área da infância e juventude, é possível perceber que o foco de atuação se concentrou em políticas públicas voltadas para a primeira infância (0 a 5 anos). O governo brasileiro durante quase toda a década de 1990 se viu voltado para ações de combate à mortalidade infantil; combate à desnutrição; ao analfabetismo e distorção idade-série. Entretanto, enquanto se concentrava na redução destes níveis com ações de suma importância para a garantia da infância de nossas crianças, os níveis de homicídios na adolescência cresciam a cada ano. Assim, o Estado tem garantido a vida de crianças, mas não vemos estas mesmas crianças passarem a adolescência de forma segura até chegarem à idade adulta.

A partir de 2002, com o Governo Lula, abre-se uma janela de oportunidade para a discussão de políticas públicas para a juventude que culmina na criação da Política Nacional de Juventude, e mais adiante em 2013, já no Governo Dilma, no

Estatuto da Juventude, que visa a inclusão dos jovens no mercado de trabalho e nos espaços de participação e decisão da esfera pública. Temos aqui, ao longo de 30 anos de democracia no país uma série de decisões governamentais que privilegiam as duas pontas de um processo de desenvolvimento, enquanto os adolescentes se encontram em uma espécie de limbo.

No que diz respeito a esta faixa etária, as movimentações dos participantes ativos nos últimos anos, principalmente no âmbito do legislativo, têm girado em torno de proposições com vista à redução da maioridade penal, de 18 anos para 16 anos, mostrando que o discurso do controle à delinquência juvenil como forma de conter a violência não sofreu alterações desde o início do período republicano até o momento presente. O lugar até então reservado aos adolescentes, no âmbito das políticas públicas não parece oferecer perspectivas promissoras.

Apesar dos avanços no campo da sociologia e da psicologia em buscar compreender o que se passa com este momento da vida, é possível observar que a fala dos adolescentes e a sua participação ainda carece de espaço, mesmo dentro dos próprios movimentos sociais de defesa do segmento. Iniciativas que visam fomentar o protagonismo juvenil nos espaços comunitários e de decisão são sempre pautadas pelas organizações que militam a favor dos direitos da infância e juventude, como é perceptível por exemplo nos quadros de temáticas e ações do UNICEF e do CDMP. Entretanto estas ações, quando isoladas de uma política estruturada não são capazes de conseguir um grande impacto para além dos territórios em que são executadas.

A discussão de ações territoriais na prevenção à violência letal, não apenas dos adolescentes, mas de outros grupos populacionais vulneráveis, tem configurado nas discussões sobre a reformulação da política de segurança pública com a participação coordenada entre os entes federados. O PNSP e o PRONASCI trazem esta perspectiva em seus textos, contudo o que fica claro é que a prioridade ainda é o investimento financeiro no aparelhamento das polícias, e não em iniciativas de promoção da convivência comunitária e no planejamento transversal de ações nos territórios com vistas à redução de índices de homicídios.

Há uma clara tentativa de fazer com que os municípios exerçam seu papel no combate à violência letal contra adolescentes. A partir da criação do PPCAAM, e de mecanismos como o IHA e o Guia Municipal de Prevenção à Violência Letal contra

Adolescentes e Jovens, o Governo Federal busca sensibilizar os municípios com mais de 100 mil habitantes e que apresentam altos índices de violência letal contra este segmento a tomar medidas dentro de suas competências.

No município de São Luís esta discussão cresce no mesmo período em que as instituições e órgãos entrevistados se mobilizam para que sejam tomadas ações para conter o crescimento de homicídios contra adolescentes, principalmente aqueles que cometeram atos infracionais. Contudo as ações tomadas foram principalmente em âmbito estadual, e não encontraram repercussões dentro da gestão do município, na criação de políticas que trabalhassem a pauta de forma transversal.

O PPCAAM foi instalado no Maranhão no ano de 2016, através de uma parceria entre o Governo Estadual e o Governo Federal, e atualmente encontra-se em fase de renovação, cumprindo a sua primeira grande meta que é proteger crianças e adolescentes ameaçados de morte, e seus familiares. O que compreende em uma ação imediata, que resolve a situação de um determinado núcleo familiar, quando há o intermédio bem-sucedido entre as portas de entrada e a equipe que presta este atendimento. Todavia, a ação de elaborar uma política de prevenção à violência letal com foco nos territórios mais afetados, e atuação transversal entre diferentes pastas como educação; saúde; assistência social; cultura; esporte e lazer; habitação e urbanismo, ainda não saiu do papel, por falta de engajamento das gestões municipais.

Não há o reconhecimento por parte das prefeituras de que a política de segurança pública é também uma responsabilidade do município. E esta não identificação pode ser em parte de responsabilidade da condução da política no âmbito federal, que insiste no aporte de recursos apenas para o aparelhamento das polícias, que se encontram sob responsabilidade dos estados no pacto federativo.

A discussão sobre o repasse e gestão de recursos financeiros sempre foi presente no processo de descentralização das políticas públicas, e o mesmo não seria diferente com a política de segurança. Sendo necessário que este tema seja melhor esclarecido nas proposições feitas pela esfera federal.

Outro ponto de gargalo é a própria atuação das polícias. A proposição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) precisa sair do papel, e os órgãos da Segurança precisam qualificar a apresentação dos seus dados, visto que não é possível articular ações em âmbito territorial se os índices de homicídios não estão

disponíveis para o trabalho dos formuladores de políticas públicas. Pensar em um trabalho preventivo torna-se impossível nestes termos, pois não há conhecimento o suficiente das áreas dentro do município que mereceriam focos diferenciados de acordo com os tipos de ocorrência, por exemplo.

Este mapeamento, inclusive, serviria de base para uma atuação transversal de outras políticas. A partir das ocorrências seria possível definir a instalação de uma escola em tempo integral em uma área com atuação de facções criminosas, a requalificação de espaços urbanos voltados à convivência comunitária, a instalação de pontos de cultura, investimento em iluminação pública, etc.

Para tanto, estados e municípios precisariam trabalhar com a gestão compartilhada de informações e de ações. E, em se tratando de regiões metropolitanas, como é o caso da Ilha do Maranhão, esta gestão compartilhada também deve ser exercida entre municípios, visto que diversos territórios com maior índice de homicídios encontram-se nas regiões limítrofes a estes municípios, que acabam por compartilhar seus serviços.

Com relação aos grupos de interesse que buscam promover a pauta da violência letal contra adolescentes na agenda municipal, alguns caminhos precisam ser traçados. O primeiro está na necessidade do fortalecimento dos espaços de participação popular e monitoramento de políticas públicas no âmbito municipal. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como papel o fortalecimento da discussão sobre violência letal contra adolescentes no espaço do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís (CMDCA), o qual não tem se integrado às discussões sobre a temática.

Como órgão legislador sobre a política da infância e adolescência no estado do Maranhão, é papel do CEDCA provocar o CMDCA de São Luís para que assuma esta discussão dentro de sua pauta e proponha, junto ao executivo e legislativo municipal, ações voltadas para a prevenção da violência letal contra adolescentes.

O fortalecimento do protagonismo juvenil nas comunidades e nos espaços de discussão de políticas públicas deve ser uma linha de ação prioritária. Precisamos ouvir mais como nossos adolescentes se sentem em relação à violência em seus territórios, e que iniciativas podem ser tomadas para enfrentar o problema, na opinião deles. É necessária a presença destes meninos e meninas nos processos de escutas

territoriais, nos grupos de trabalho, na elaboração, monitoramento e avaliação destas políticas.

A discussão sobre o exercício tóxico da masculinidade precisa ser travada. Infelizmente não foi possível desenvolvê-la a contento neste estudo, ficando como apontamento para estudos posteriores dentro da temática da violência letal. Contudo precisamos discutir com urgência sobre como o processo de socialização destes meninos é marcado pela agressividade como forma de afirmação nos seus espaços de convívio. E como isso em muito se fortalece através dos discursos propagados pelas facções criminosas, que por sua vez também merecem um estudo à parte.

Por fim, não é possível avançar na discussão sobre violência letal contra adolescentes se não trabalharmos de forma conjunta com as políticas de igualdade racial, e os movimentos sociais em defesa da população negra. Só teremos a visão holística do problema quando a pauta da violência no Brasil estiver devidamente atrelada ao processo de racismo estrutural que a nossa sociedade implementa. Pois enquanto não desnaturalizarmos a morte de pessoas negras; enquanto não investirmos em uma política de reparação aos danos historicamente causados pela escravidão; enquanto não conferirmos a sua merecida cidadania e humanidade, seguiremos cotidianamente matando nosso futuro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Editora Letramento, Belo Horizonte, 2018.

AMIN, Andréa Rodrigues. **Evolução histórica do direito da Criança e do Adolescente**. In: MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Saraiva Educação: São Paulo, 2018.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. 4. ed. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2013.

BIASE, Deborah Roberta de. **Chacina da Candelária**: contexto democrático e de efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: ALMEIDA, Suely Souza de; SILVEIRA, Maria Lídia Souza da; OLIMPIO, Victória Lavínia Grabois (Org.). Violência Estatal e experimentos de resistência na vida social brasileira. FAPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAGA, Ruy. Sob a Sombra do precariado. In: MARICATO, Hermínia et al. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Editora Boitempo; Carta Maior. São Paulo, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1978.

_____. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. [Rio de Janeiro], CLBR, de 31 dez.1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. **Lei Nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 jan. 2019

_____. **Lei Nº 12.852**, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 20 jan 2019.

_____. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito Fundador e sociedade autoritária**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2007.

_____. **Sobre a violência**. Autentica Editora: Belo Horizonte, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. revista e atualizada. Cortez Editora São Paulo, 2008.

COSTA, Cândida da; MIRANDA, Aurora Amélia Brito de. Perfil dos adolescentes privados de liberdade no Maranhão. In: COSTA, Cândida da. **Reconstruindo trajetórias de vida?** Olhar sobre o sistema de atendimento socioeducativo do Maranhão. EDUFMA: São Luís, 2013.

DONATO, Cássia Reis (Org.). **Plano Juventude Viva**: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil. Secretaria Geral da Presidência da República: Brasília, 2014.

DUTRA, Adriana Soares. Segurança Pública x Classe Social. In: ALMEIDA, Suely Souza de; SILVEIRA, Maria Lídia Souza da; OLÍMPIO, Victória Lavínia Graboís (Org.). **Violência Estatal e experimentos de resistência na vida social brasileira**. FAPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de Governar Crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. Cortez: São Paulo, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Editora Vozes: Petrópolis, 2010.

_____. **Teoria dos movimentos sociais**. 6. ed. Editora Loyola: São Paulo, 1997.

GOMES, Sandra; MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Jeanir Alves da. **Como um problema Social entra na agenda governamental e vira uma política pública?** O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. ST 24 Políticas Públicas: reconfigurações dos modelos de desenvolvimento e Bem-Estar no Brasil e América Latina. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, 2016, Caxambu.

IPEA. Nota Técnica Nº 17. **Atlas da Violência 2016**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Brasília, 2016.

KRUG, Etienne G. et al. **World report on violence and health**. World Health Organization: Geneva, 2002.

MARCILIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950.** In: FREITAS, Marcos Cezar de. História Social da infância no Brasil. 8 ed. Cortez: São Paulo, 2011.

MARQUES, Selma Maria Muniz. **Vidas em risco:** adolescentes no atendimento socioeducativo em uso de substâncias psicoativas. São Luís: EDUFMA, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica:** biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. N-1 Edições, 2018.

MELO, Dorian Luis Borges de; CANO, Ignácio. **Índice dos Homicídios na adolescência:** IHA 2014. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Data Sus. **Classificação Internacional de Doenças – CID10: X85 – Y09 Agressões.** Disponível em: http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/x85_y09.htm. Acesso em: 06 jun. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. HUCITEC – ABRASCO: São Paulo; Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. Editora Vozes: Petrópolis, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Violência sob o olhar da Saúde:** infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Editora Fiocruz Rio de Janeiro, 2003.

ONU. **O Estado de Paz e a evolução da violência:** a situação da América Latina. Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz: Universidade para a Paz das Nações Unidas. Editora da UNICAMP: Campinas, 2002.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia:** o paradoxo brasileiro. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2000.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação da infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de Governar Crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3 ed. Cortez: São Paulo, 2011.

ROCHA, Heber Silveira. **Formação de agenda de políticas públicas de juventude no governo federal de 2002 a 2005.** Trabalho apresentado no 1º Encontro de pesquisadores e pesquisadoras de políticas de juventude. Secretaria Nacional de Juventude, 2014, Brasília.

SALES, Mione Apolinário. **(In) visibilidade perversa:** adolescentes infratores como metáfora da violência. Cortez Editora: São Paulo, 2007.

SALES, Mione Apolinário. **Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso.** In: MIONE, Apolinário Sales; MATOS, Maurílio

Castro de; LEAL, Maria Cristina. **Política Social, família e juventude**: uma questão de direitos. Editora Cortez. São Paulo, 2010.

SILVA, José Fernando Siqueira da. **“Justiceiros” e violência urbana**. Cortez Editora: São Paulo, 2004.

SILVA, Flávia Gerusa Pinho. **Os desafios de pautar a redução da violência letal contra adolescentes e jovens na agenda das políticas públicas**. Trabalho apresentado na 8ª Jornada Internacional de políticas Públicas, 2017, São Luís.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Oficina do CES nº 135: Coimbra, 1999.

SOUZA, Jessé. A construção do Mito da “Brasilidade”. In: SOUZA, Jessé; GRILLO, André [et al]. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.

_____. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Editora Leya: Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, Lincoln Moraes de. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal, v. 7, n. 1, p. 79 – 101, Janeiro/ Junho, 2006.

UNICEF. **Estatuto da Criança e do Adolescente 25 anos**: Avanços e desafios para a infância e adolescência no Brasil. UNICEF, 2015.

_____. Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens. Secretaria de Direitos Humanos – Unicef - Laboratório de Análise da Violência. Observatório de Favelas: Rio de Janeiro, 2012.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, março/abril, 1996.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. A doutrina da proteção integral e os Princípios Norteadores do Direito da Infância e Juventude. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 94, nov. 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015**: adolescentes de 16 e 17 anos no Brasil. FLACSO: Rio de Janeiro, 2015.

WILLADINO, Raquel; SENTO-SÉ, João Trajano; DIAS, Caio Gonçalves; GOMES, Fernanda. **Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil**. Observatório de Favelas: Rio de Janeiro, 2011.

ZIZEK, Slavoj. **Violência**: seis reflexões laterais. Editora Boitempo: São Paulo, 2014.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO UTILZADO PARA AS ENTREVISTAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLITICAS PÚBLICAS – MESTRADO
ROTEIRO DE ENTREVISTAS

DADOS GERAIS

ATUAÇÃO DO ÓRGÃO / INSTITUIÇÃO

Nome completo:
Órgão / Instituição representada:
Tipo: () Poder Público () Organização da Sociedade Civil () Organismo/ Agencia de Fomento Internacional () Conselho de Direitos
Gestão (especifico para Conselho de Direitos): () Poder Público () Sociedade Civil
Período de atuação:
Cargo / função no período da pesquisa (2012 – 2016):
1 - Pedir para que o entrevistado fale, em linhas gerais, sobre o papel e a importância do Órgão / Instituição na sociedade.
2 – Caso não esteja expresso na missão e objetivos institucionais, pedir que o entrevistado fale mais especificamente da atuação do Órgão/ Instituição na defesa dos direitos da Criança e do Adolescente.
3 – Como crianças e adolescentes passaram a ser vistos como um grupo prioritário, a ponto de exigir a atuação focalizada, ou até mesmo ser o foco principal de atuação do Órgão/ Instituição?

ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

4 – No período de atuação do Órgão/Instituição com crianças e adolescentes no município de São Luís, quais tipos de violências contra o segmento geraram maior demanda de enfrentamento? Quais as ações realizadas a partir destas demandas?
5 – Qual é a avaliação do entrevistado do alcance destas ações no município de São Luís, e de que forma elas impactaram as decisões do executivo municipal na execução de políticas públicas para a criança e o adolescente?
6 – A partir de que período, e dentro de que contexto social, econômico e político, a violência letal contra adolescentes ganhou destaque nas demandas encaminhadas ao Órgão/Instituição?
7 – Quais elementos presentes nessa demanda por ações de combate a violência letal contra adolescentes levaram o Órgão/Instituição a compreender que não se tratavam de eventos isolados, e a demandar políticas públicas que dessem conta do fenômeno?

VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES NA AGENDA PÚBLICA

8 – Qual seria a responsabilidade do executivo municipal no enfrentamento ao fenômeno da violência letal contra adolescentes em São Luís?
9 – Quais foram as formas de intervenção junto ao executivo municipal para a promoção de políticas públicas de enfrentamento a violência letal? Esta intervenção se amparou em alguma normativa jurídica, ou política proposta pelo Governo Federal?

10 – Tal intervenção surtiu resultados, no sentido elaboração e execução de políticas públicas municipais para intervenção no fenômeno da violência letal contra adolescentes?
11 – Quais os entraves encontrados no dialogo com o executivo municipal sobre esta pauta? E quais os avanços?