



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação – FE
Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional
Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA / Escola
Nacional de Socioeducação - ENS

Ameaçados e desacolhidos: o desafio na garantia de
acolhimento institucional para o público do PPCAAM/MA

Juliana Corrêa Linhares

Brasília, 2022



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação – FE
Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional
Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – ENDICA / Escola
Nacional de Socioeducação - ENS

Ameaçados e desacolhidos: o desafio na garantia de acolhimento institucional para o público do PPCAAM/MA

Juliana Corrêa Linhares

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente.

Orientadora: Karla Christina Batista de França

Brasília, 2022

Juliana Corrêa Linhares

Ameaçados e desacolhidos: o desafio na garantia de acolhimento institucional para o público do PPCAAM/MA

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente.

Orientadora: Karla Christina Batista de França

Aprovado em: 13/03/2021

Banca Examinadora: Prof. Dra Rafaela Vilarinho
Mesquita

Prof. Dra. Karla Karla Christina Batista de França

La Linhares, Juliana Correa
Ameaçados e desacolhidos: o desafio na garantia de
acolhimento institucional para o público do PPCAAM/MA /
Juliana Correa Linhares; orientador Karla Christina Batista
de França. -- Brasília, 2022.
25 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Garantia
dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao
Adolescente) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Direitos de Crianças e Adolescentes. 2. Programa de
Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte -
PPCAAM. 3. Acolhimento institucional. I. França, Karla
Christina Batista de, orient. II. Título.

Resumo

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) é regulamentado pelo Decreto nº 9.579/2018 e tem como modalidade de inclusão a de crianças e adolescentes ameaçados sem a companhia dos pais ou responsáveis legais. A partir da análise de sentenças judiciais prolatadas no período de julho de 2020 a dezembro de 2021 pelo Poder Judiciário maranhense, o presente trabalho apresenta os desafios encontrados na execução do PPCAAM no Estado do Maranhão para assegurar a proteção das crianças e adolescentes que são inseridos desacompanhados e necessitam acessar o serviço de acolhimento institucional.

Palavra Chaves: Crianças e adolescentes, proteção integral, PPCAAM, Acolhimento institucional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. METODOLOGIA.....	8
3. LEVANTAMENTO, ANÁLISE E RESULTADO	10
3.1 Crianças e adolescentes: prioridade absoluta do estado brasileiro.....	10
3.2 O PPCAAM e a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes ameaçados de morte.....	14
3.3 Acolhimento institucional para crianças e adolescentes ameaçados de morte ...	16
3.4 Os entraves na execução do PPCAAM/MA: adolescente ameaçado, desacompanhado e desacolhido.....	18
4. CONCLUSÃO.....	23
5. REFERÊNCIAS.....	24

1. INTRODUÇÃO

O crescente índice de violência letal contra crianças e, principalmente, adolescentes passou a ganhar destaque na agenda pública nacional nos anos 2000, e nesse contexto o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto nº 6.231/2007, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) como estratégia para o enfrentamento à violência letal infanto-juvenil.

O referido Decreto estabelecia que o objetivo do PPCAAM é o atendimento direto a crianças e adolescente em situação de ameaça de morte, e suas famílias, com a retirada do local de ameaça e a inserção em nova localidade que possibilite a convivência familiar e comunitária. Ainda, o atual decreto que regulamenta o PPCAAM (Decreto nº 9.579/2018) possibilita que o ameaçado seja inserido no programa desacompanhado dos pais ou responsáveis legais (art. 119, §2º).

A prática da execução do Programa em comento mostra que a forma de garantir a proteção do ameaçado que se encontre desacompanhado dos genitores ou responsáveis legais ocorre por meio da instituição das medidas protetivas de acolhimento institucional ou a inclusão em programa de acolhimento familiar, previstas no artigo 101, incisos VII e VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No intuito de reduzir os índices de violência letal contra crianças e adolescente, em julho de 2020, o Estado do Maranhão retomou a execução do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Maranhão (PPCAAM/MA) em conjunto com o Governo Federal e com a instituição da sociedade civil Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini (CDMP).

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo geral analisar as decisões judiciais prolatadas pelo Poder Judiciário maranhense nos casos de solicitação de acolhimento familiar para crianças e adolescentes inseridos no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Maranhão (PPCAAM/MA), no período de julho de 2020 a dezembro de 2021.

Para tanto, tendo em vista os objetivos específicos da pesquisa, a presente pesquisa percorreu o seguinte caminho, inicialmente, realizamos síntese do processo histórico que levou a construção do princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes no Estado brasileiro. Em seguida, o PPCAAM foi analisado

como política que visa garantir a proteção integral de adolescentes ameaçados de morte.

Posteriormente, apresentamos a possibilidade de aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional às crianças e aos adolescentes incluídos no PPCAAM sem a companhia dos pais ou responsáveis legais e finalizamos com a exposição dos entraves enfrentados pelo PPCAAM/MA ao acionar o Judiciário maranhense em busca de acolhimento institucional para as crianças e adolescentes inseridos no Programa de Proteção.

2. METODOLOGIA

Este trabalho tem como um dos seus principais impulsos a necessidade premente de avaliar o olhar jurídico que permeia o tema tratado, tendo como norte a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Decreto nº 9.579/2018; a partir das decisões judiciais proferidas no Estado do Maranhão no período de julho-2020 a dezembro-2021 possibilita ou não o acesso de crianças e adolescentes ameaçados de morte às instituições de acolhimento institucional.

Acredita-se que seja essa uma das principais funções da academia e da ciência em si. Nesse sentido, Pierre Bourdieu (2007) esclarece:

Construir um objecto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate de representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo, na objectividade das organizações sociais e nos cérebros.¹

Assim, proceder-se-á à análise acerca da tutela jurídica a crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Assim, a utilização dos vários procedimentos de pesquisa elencados a seguir visa elucidar quais são os agentes em atuação nos processos de proteção de crianças e adolescentes desacompanhados.

Para a análise que se pretende fazer, entende-se a necessidade de uma postura articuladora, entremeando diversos procedimentos de pesquisa; acredita-se que somente dessa maneira será possível considerar e compreender a dinâmica dos interesses dos diversos agentes, dentro de seus campos. Tal postura tem o escopo também de fornecer a necessária abordagem qualitativa à pesquisa, fornecendo subsídios à interpretação do estágio de concretização dos direitos das crianças e adolescentes ameaçados pelo Judiciário maranhense.

No que se refere ao procedimento técnico, este foi efetivado mediante pesquisa bibliográfica ampla, multidisciplinar, de modo a se traçar a garantia da proteção dos ameaçados pelos órgãos jurisdicionais maranhenses.

A utilização dos anos de 2020 e 2021 como limite temporal da pesquisa dá-se pela seguinte razão: o retorno da execução do PPCAAM no Estado do Maranhão e os dados disponíveis, quais sejam sentenças judiciais emitidas por 06

(seis) Comarcas do Estado do Maranhão. Aqui cumpre destacar que grande parte das informações do Programa de Proteção são sigilosas, de acesso restrito às equipes técnicas do PPCAAM, não sendo possível divulgar neste trabalho o nome dos municípios das comarcas.

Ademais, os processos que tratam de crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte tramitam em segredo de justiça. Dessa forma, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu na Consulta **0005282-19.2018.2.00.0000** a possibilidade de ser autorizado o acesso a processos que tramitam em segredo de justiça, sendo “vedada a identificação ou a publicação de elementos que permitam identificar a pessoa a que a informação se referir, nos termos do art. 34, I, da Res. CNJ n. 215, de 2015, garantindo o anonimato das partes envolvidas”. Assim, as informações prestadas no Quadro 1 deste trabalho seguem a referida orientação do CNJ.

Assim, dentro do lapso temporal que abrange esta pesquisa, o PPCAAM/MA incluiu 03 (três) adolescentes que necessitaram de acolhimento institucional e 02 (dois) deles tiveram dificuldade em acessar o referido serviço em razão das negativas judiciais. Nesse contexto foram analisadas 06 (seis) sentenças judiciais emitidas em 06 (seis) Comarcas distintas.

Dessa forma, a presente pesquisa possui caráter eminentemente documental cujo objetivo é apresentar as dificuldades vivenciadas pela equipe técnica que executa o PPCAAM no Maranhão e como a proteção aos ameaçados é tratada pelo Judiciário. Ainda, o estudo contemplou a revisão bibliográfica com enfoque nos direitos humanos de crianças e adolescente, com ênfase no direito à proteção da integridade física e psíquica por meio da inclusão no Programa de Proteção a Crianças e a Adolescentes Ameaçados de Morte.

3. LEVANTAMENTO, ANÁLISE E RESULTADO

3.1 Crianças e adolescentes: prioridade absoluta do estado brasileiro

No contexto pós-republicano e pós-abolição de fins do Séc. XIX e início do Séc. XX, o desenvolvimento desordenado das cidades, a falta de planejamento de bairros, ausência de saneamento, de escolas, de hospitais juntavam-se à entrada de imigrantes e ex-escravos no mercado de trabalho - e também dos que levavam a vida na rua, sem emprego, pedindo esmolas. Tudo isto evolui rapidamente com a criminalidade, que crescia em números: “entre 1900 e 1916, o coeficiente de prisões por dez mil habitantes era distribuído da seguinte forma: 307,32 maiores e 275,14 menores” (PRIORE, 2014, p. 214). A situação de miséria e a exclusão estrutural do sistema republicano no Brasil gerava uma situação em que, até mesmo para sobreviver, crianças e adolescentes dedicavam-se à mendicância, furtos, roubos e à exploração sexual.

Relaciona-se assim o problema da criminalidade com a infância, esquecendo-se tais analistas de, muitas vezes, analisar a estrutura social que permeia e fomenta a prática delituosa,

uma (sic) das causas do aumento espantoso de criminalidade nos grandes centros urbanos é a corrupção da infância, que, balda de educação e de cuidados por parte da família e da sociedade, é recrutada para as fileiras do exército do mal. (PRIORE, 2014, p. 215)

A ideia de que a chamada corrupção da infância advinha da desestruturação do núcleo familiar era disseminada, excluindo de qualquer responsabilidade o Estado e a sociedade. Tal pensamento foi se modificando pelas lutas sociais, principalmente pelos anarquistas, que no início do século XX realizavam mobilizações contra o trabalho infantil, e por melhores condições de vida para a classe operária. As campanhas de luta contra o trabalho infantil, as denúncias de maus-tratos e violência nas fábricas, o alto número de crianças em mendicância, tudo isso forçou o Estado a trazer para si a responsabilidade pela educação, saúde e também punição dessas crianças – porém sob uma lógica criminalista: buscava evitar a delinquência através da intervenção do Estado, e não da garantia de direitos.

A intervenção do Estado tem destino certo: crianças e adolescentes abandonadas ou mendigas. As primeiras regulamentações acerca deste tema são o Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, que reconhecia a pobreza como

origem da delinquência infanto-juvenil, e o Código de Menores de 1927 – Decreto nº 17.343/A de 12 de outubro de 1927 - que instituiu, pela primeira vez, a internação como medida para quem estivesse em situação de abandono e correção penal para quem praticasse alguma conduta delituosa. Era o entendimento da criança pobre como perigosa, já que era uma política voltada àqueles que estivessem na mendicância, por consequência, para os pobres. Não se destinava o Código de Menores de 1927 a garantir direitos a todas as crianças, indistintamente, e sim apenas para atuar de forma correccional aos desviados da ordem social.

Ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratoras, o Estado escolhe educar pelo medo. Absolutiza a autoridade de seus funcionários, vigia comportamentos a partir de uma idealização das atitudes, cria a impessoalidade para a criança e o jovem vestindo-os uniformemente e estabelece rígidas rotinas de atividades, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer e repouso. (PRIORE, 2004, p. 356)

Tal política estender-se-á até a Ditadura Militar de 1964-1985, quando a Política Nacional do Bem-Estar do Menor buscou romper o paradigma repressivo, incluindo elementos das condições de vida de cada adolescente como condicionante para sua educação dentro da reclusão. Reforçou-se, porém, a idéia do menor pobre, abandonado, perigoso e delinquente, que foi definitivamente incorporada pelo Código de Menores de 1979 – Lei Federal Nº 6697 de 10 de outubro de 1979 – estigmatizando definitivamente crianças e adolescentes da periferia como ameaça à ordem social.

Essa Política Pública de atendimento à criança e ao adolescente no início do século XX até o Código de Menores de 1979 tem como característica principal a de destinar-se a um grupo especial: crianças abandonadas ou delinquentes.

Ângela Pinheiro (2006), em estudo acerca do lugar social da criança e das representações infantis construídas socialmente, as classifica em três principais, sem exclusão de outras porventura existentes, quais sejam:

i) Objeto de proteção social, cuja preocupação maior é a preservação da vida, a sobrevivência infantil

A concepção da criança e do adolescente como objetos de proteção social refere-se, principalmente, à criança pequena, nos seus primeiros anos de vida. Essa concepção teve grande campo de florescimento e atuação a partir do pensamento cristão, principalmente por suas igrejas e atividades de filantropia. Há valores que forjam essa representação social, entre os quais destaque: o amor ao próximo, a compaixão, a caridade, a benemerência. (PINHEIRO, 2006, p. 52)

ii) Objeto de controle e disciplinamento social, onde, principalmente pela atuação dos médicos higienistas e de profissionais liberais da época, a criança e o adolescente são vistos como responsabilidade do Estado, devendo este cuidar de seus filhos (as), futuro da nação. Por trás dessa responsabilização estava uma ideologia para garantir ocupação a crianças e adolescentes que permaneciam muito tempo na rua, evitando seu envolvimento com a delinquência e a chamada “subversão da ordem” – ideais anarquistas – não permitindo o desenvolvimento de tempo ocioso. Assim surgiram as crianças operárias, para as quais o lugar social da infância era garantido dentro da escala produtiva capitalista, para quem deveriam trabalhar e deste modo estarem inseridas no mercado.

A representação da criança e do adolescente como objetos de controle e disciplinamento social encontra, ainda hoje, vasta gama de práticas sociais, por meio de instituições de formação profissional. Criadas a partir da década de 1940, entidades como SENAC, SENAI e SESC, vinculadas a instituições patronais, incluem ações voltadas para a profissionalização de adolescentes oriundos de classes populares, para a formação de aprendizes que deverão ser preparados para se tornar profissionais disciplinados, ocupantes futuros de lugares de subordinação. Afinal, é conteúdo central da concepção da criança e do adolescente como objetos de controle e disciplinamento que adolescentes oriundos de classes subalternas devem ser preparados para ocupar o lugar de operários, de funções subalternas, não o lugar de dirigentes. (PINHEIRO, 2006, p. 54)

iii) Objetos de repressão social, advinda com a rápida urbanização das cidades brasileiras e o aumento populacional (imigrantes, êxodo rural). Tem como objeto principal adolescentes não absorvidos pelo mercado de trabalho, nem pelo sistema educacional formal, geralmente pobres, que culminam em práticas de infrações penais. A solução estatal foi o Código de Menores de 1927 e a institucionalização da punição e da violência como forma de correção da conduta indesejada.

Inicia-se a era do isolamento, da retirada do convívio social de crianças e adolescentes a quem se atribuía o cometimento de atos considerados infracionais. É o uso da punição como instrumento de correção, pela exclusão da vida social, uma forma de neutralizar a ameaça que esses adolescentes representavam para a sociedade. É o combate à idéia de perigo para a sociedade que se associa ao adolescente marginalizado. É necessário, de acordo com o código de 1927, retirar-los do convívio social e isolá-los. É a institucionalização dos adolescentes considerados autores de ato infracional. Eles representam, para as instituições do Estado, a perturbação da ordem social e de forma não construtiva. Institucionaliza-los, na óptica dos dirigentes dessas instituições, representava um caminho de reeducação, para trazê-los de volta ao convívio social. (PINHEIRO, 2006, p. 61-62)

A mobilização pela infância englobava diversos atores: ONGs, sindicatos, movimentos populares, partidos políticos e igrejas, advogados e membros do Ministério Público, técnicos governamentais e organizações internacionais, como o UNICEF. (PINHEIRO, 2006, p. 173)

A rede de articulação e mobilização, voltadas para a defesa de direitos da criança e do adolescente, em atuação na primeira metade dos anos 1980, tais como as redes movimentalistas, em efervescência no cenário nacional, incluía entre seus objetivos o reconhecimento legal dos direitos reivindicados. A Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDC), criada em 1985, e integrada, sobretudo, pro setores municipalistas de prefeituras consideradas progressistas, veio compor, com a Pastoral do Menor e o MNMMR, o núcleo central dessa rede de luta pelo reconhecimento legal dos direitos da criança e do adolescente. Consolidava-se o movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente. (PINHEIRO, 2006, p. 170)

Através dessa mobilização social foi possível inserir na Constituição Federal de 1988 elementos que já se discutiam na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1989. São exemplo desses elementos o art. 227, *caput*, da Constituição, que versa sobre a prioridade absoluta de crianças e adolescentes,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar À criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Essa mobilização foi importante para o surgimento de um instrumento legal que iria romper com o paradigma até então dominante no tocante aos direitos da criança e do adolescente.

O revogado Código de Menores – Lei Federal Nº 6.697 de 10 de outubro de 1979, que considerava um “menor”² passível de intervenção policial quando fosse encontrado em “situação irregular” - caracterizada basicamente pelo estado de carência, abandono ou delinquência do adolescente (PINHEIRO, 2006, p. 79). Estas três determinantes sociais, segundo o legislador da época, seriam responsáveis pelo comportamento anormal do “menor”, cabendo, desta forma, a intervenção do Estado no sentido de tratá-lo do mal.

² Usaremos o vocábulo “menor” apenas com o intuito de tornar o exemplo mais elucidativo, apesar de este termo tornar-se ultrapassado com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90).

Com a promulgação da Lei 8069/90, o Brasil passa a ter um novo paradigma para a proteção dos direitos infanto-juvenis: O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), fruto de um processo histórico de lutas sociais pelo reconhecimento da infância como portadora de direitos. O Estatuto versa sobre a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, sem exclusão por motivo de raça, etnia ou classe social, portanto, não se refere somente a quem estiver em alguma situação irregular. A chamada *Doutrina da Proteção Integral* engloba dois aspectos: crianças e adolescentes são sujeitos de todos os direitos fundamentais dos adultos e de mais outros direitos que lhes pertencem pela sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Outro aspecto é que tanto o Estado, quanto a família e a sociedade são responsáveis solidariamente pela efetivação de tais direitos.

A proteção integral afirma-se como “um conjunto de cuidados voltados para a proteção e a assistência à criança, de forma que possa ela assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade” (PINHEIRO, 2006, p. 87). É um preceito que determina que o Estado e a Sociedade devem garantir a criança e ao adolescente o seu pleno desenvolvimento comunitário, político e societário.

Consagrou o Estatuto também o princípio da prioridade absoluta, presente no art. 4º, *in verbis*:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, assegurar, com absoluta prioridade (grifo nosso), a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo Único. A garantia de prioridade compreende: primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; inação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990)

3.2 O PPCAAM e a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes ameaçados de morte

O Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (2017) realizou estudos e estabeleceu o Índice de Homicídios na Adolescência no Brasil – IHA em 2014, os dados de homicídio já apontavam para um tendencioso aumento dos homicídios entre pessoas de 12 a 18 anos que, até aquele ano, já morriam assassinadas proporcionalmente em maior número do que o resto da população.

Ainda Segundo o UNICEF, já em pesquisa mais recentes, de 2015 a 2020, 24% as mortes por intervenção policial foram de crianças e adolescentes de até 19 anos, logo, 1.253 crianças e adolescentes foram mortos por intervenção policial em todo Brasil nos referentes anos citados.

O Atlas da Violência 2021 produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) aponta que homens adolescentes e jovens com idade entre 15 e 29 anos são as principais vítimas de homicídio, tendo como pano de fundo conflitos decorrentes da ação do crime organizado e mortes decorrentes do uso de arma de fogo. Os dados apresentados no referido documento revela que em 2019, há cerca de 100 jovens entre 15 e 19 anos mortos, 39 foram vítimas de violência letal; nesse mesmo ano, 51,3% dos homicídios brasileiros tiveram jovens entre 15 e 29 como vítimas.

Em que pese a diminuição nos índices de violência letal contra a juventude apontada pelo Atlas da Violência, muitos ainda possuem suas vidas interrompidas bruscamente, fato que aponta para necessidade de instituição de políticas públicas para a redução de tal índice.

Nesse sentido, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Maranhão (PPCAAM) foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.231/2007 e, atualmente, é regulamentado pelo Decreto nº 9.579/2018 e tem como objetivo proteger crianças e adolescentes em situação de ameaça, desde que não existam alternativas que possibilitem outra forma de resguardar a integridade física e psíquica da pessoa ameaçada. Logo, a inclusão de crianças e adolescentes no PPCAAM é medida de caráter excepcional.

O ingresso no Programa se dá após solicitação das instituições relacionadas no artigo 117 do Decreto nº 9.579/2018 (Conselho Tutelar, Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública), a voluntariedade da pessoa ameaçada e a emissão de parecer favorável por equipe técnica do PPCAAM, havendo 03 (três) modalidades de inclusão: a) Inclusão da criança/adolescente com responsável legal; b) Inclusão da criança/adolescente sem responsável legal, mas com sua autorização; c) Inclusão da criança/adolescente sem responsável legal, mas com autorização judicial.

Art. 119. A inclusão no PPCAAM dependerá da voluntariedade do ameaçado, da anuência de seu representante legal e, na ausência ou na impossibilidade dessa anuência, da autoridade judicial competente.
(...)

§2º O ingresso no PPCAAM do ameaçado desacompanhado de seus pais ou responsáveis legais ocorrerá por meio de autorização judicial, expedida de ofício ou a requerimento dos órgãos e das autoridades a que se refere o art. 117, que designarão o responsável pela guarda provisória.

Aqui, merece destaque os casos em que a inclusão se der sem o acompanhamento dos responsáveis legais, uma vez que a proteção se dará em instituição de acolhimento ou família acolhedora.

Importante destacar que após a inclusão no Programa, a criança/adolescente passará a residir em local fora do raio de ameaça, o que garantirá a sua reinserção social, a construção de novos projetos de vida e convivência familiar e comunitária, procedimento que visa a segurança da criança/adolescente e das equipes multidisciplinares que a acompanharão.

Por fim, necessário mencionar que a permanência no PPCAAM depende do cumprimento das regras previstas no termo de compromisso (sigilo sobre a condição de protegido e local de proteção, não exposição em meios de comunicação e redes sociais, impossibilidade de retornar ao local de ameaça, prestação de contas dos recursos disponibilizados, dentre outras).

3.3 Acolhimento institucional para crianças e adolescentes ameaçados de morte

O documento Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, aprovado pela Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01/2009, prevê o seguinte acerca dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ameaçados de morte:

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

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

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

Em todos os casos, recomenda-se que os serviços de acolhimento que atendam crianças e adolescentes ameaçados de morte atuem em articulação com programas específicos de proteção, como o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte - PPCAM. Finalmente, ressalta-se que o encaminhamento da criança ou adolescente ameaçado de morte para serviço de acolhimento deve ser considerado apenas quando esgotadas outras alternativas que preservem seus vínculos familiares, como, por exemplo, a mudança de contexto ou cidade acompanhado da família, de familiar ou responsável.

Fica claro, portanto, que o acolhimento para adolescentes incluídos no PPCAAM submete-se a critérios específicos e diversos da regra geral. Conforme sabido, a regra na aplicação da medida de acolhimento é a manutenção da criança/adolescente o mais próximo possível de seu núcleo familiar, a fim de possibilitar a manutenção dos vínculos e a reintegração familiar. No caso dos adolescentes em situação de ameaça de morte, a necessidade de proteção implica, muitas vezes, na necessidade de afastamento do jovem do seu município de origem e na sua transferência para localidade distante, avaliada como segura pelos técnicos do Programa.

Nesse sentido, em razão da necessidade de proteção à vida do adolescente, a medida de acolhimento fica impossibilitada de ser executada na mesma comarca de residência do adolescente, condição imprescindível para a proteção do adolescente ameaçado. Assim, importante destacar a regra prevista no art. 147, §2º do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo a qual “a execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente”.

Dessa forma, após estudo e mapeamento do risco pela equipe técnica do PPCAAM, identificasse o município que atenda aos requisitos para se tornar o local de proteção da criança ou adolescente ameaçado.

Aqui consignamos que o acolhimento de adolescente não traz riscos às demais crianças/adolescentes que estejam na instituição, bem como à equipe técnica do serviço, uma vez que a pessoa ameaçada estará fora do raio da ameaça.

Ainda, esclarecemos que durante o acolhimento, o adolescente será acompanhado pela equipe técnica do PPCAAM/MA (composta de psicóloga, assistente social e advogada) que construirão o Plano de Atendimento Individual (PIA) em conjunto com a equipe do acolhimento, que estabelecerão uma rotina que não altere as regras já estabelecidas pela instituição e que assegure a integridade física do adolescente.

3.4 Os entraves na execução do PPCAAM/MA: adolescente ameaçado, desacompanhado e desacolhido

No Estado do Maranhão a execução do PPCAAM é realizada Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Pe. Marcos Passerini (CDMP), organização da sociedade civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, reconhecida de utilidade pública Estadual, com sede na cidade de São Luís /MA com financiamento do Governo Federal e Estadual.

O CDMP executou o Programa de Proteção nos anos de 2017-2018 ficando suspensa a execução do PPCAAM no Estado do Maranhão por questões de convênio e sendo retomada em julho de 2020. A partir da retomada do PPCAAM no Maranhão que iremos realizar a caracterização dos entraves da proteção do adolescente ameaçado e desacompanhado.

No ano de 2021, o PPCAAM/MA realizou a análise e avaliação de 41 (quarenta e uma) situações de ameaças contra crianças e adolescentes, sendo 09 (nove) casos incluídos no Programa.

Dentre os casos incluídos se destacam 03 (três) situações que ensejaram a inclusão sem a companhia dos pais ou responsáveis legais. Dessa forma, a inclusão dos adolescentes se deu sem responsável legal por meio de decisão judicial prolatada no local da ameaça que autorizou a inclusão dos adolescentes no PPCAAM/MA e determinou que a proteção fosse realizada por meio da medida protetiva de acolhimento institucional.

Após a determinação da medida protetiva, a equipe técnica do PPCAAM/MA realiza estudo da abrangência da situação de ameaça, visando

identificar locais que possibilitariam a proteção do adolescente e realizar a sua reinserção social com a construção de novos projetos de vida.

Realizado o mapeamento e de posse da decisão judicial que determinou a medida protetiva de acolhimento institucional, o PPCAAM/MA solicita à Comarca do local seguro a execução do acolhimento institucional. Os dois casos incluídos pelo PPCAAM/MA ensejaram em 10 (dez) solicitações de execução da medida protetiva em município diverso do local de ameaça, sendo que somente 02 (duas) solicitações foram deferidas e 02 (duas) não foram apreciadas até o presente momento.

Aqui importante destacar que um dos fatores que influenciam no sucesso da proteção é a possibilidade da retirada imediata do ameaçado do local de risco. Nesse sentido, uma das decisões que deferiram o acolhimento do protegido se deu mais de 03 (três) meses após o requerimento, levando o adolescente ameaçado a permanecer 03 (três) meses no local de risco.

No que se refere aos indeferimentos faz-se necessário apresentar trechos das razões para posterior análise. Diante do sigilo dos dados do PPCAAM, as Comarcas serão identificadas por número (exemplo Comarca 01) e o protegido por letra (exemplo: Caso X).

Quadro1: Trechos das decisões emitidas pelas Comarcas maranhenses³

Caso	Justificativa do indeferimento
Caso X	Primeiro porque, segundo oficiado pela Secretaria de Assistência Social – SEMAS – há a dificuldade orçamentária, não havendo recurso necessário para custear as despesas , já que encontram-se abrigadas outras cinco crianças. Ainda, que transposta a dificuldade orçamentária, este juízo verificou que no abrigo encontram-se recolhidas cinco crianças, sendo uma recém-nascida, e outras nas idades de 04, 07, 08 e 09 anos. De forma que o abrigo não detém programa para recolhimento de adolescentes . Ademais, reputo não ser recomendável o recebimento de um adolescente colocando-o junto com crianças, sem qualquer observância de separação

³ Em atendimento à orientação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabelecida na Consulta nº Consulta nº 0005282-19.2018.2.00.0000, não serão apresentados dados que possibilitem a localização da Comarca em que se requereu a execução da medida protetiva, o número do processo e o nome do adolescente.

	<p>e execução de programas adequados à faixa etária.</p> <p>Tenho ainda que, o adolescente necessita estar em abrigo que detém condições de segurança reforçadas, ante a sua situação de pessoa ameaçada por facção criminosa.</p> <p>No caso, o abrigo de Comarca 01, não detém as condições de segurança necessárias, sendo que o acolhimento do referido menor poderá acarretar, inclusive, risco as outras crianças abrigadas.</p> <p>De forma que, o acolhimento do adolescente não se mostra possível, sem prejuízo e risco a integridade física e psicológica das demais crianças abrigadas.</p> <p>Isto posto, INDEFIRO o recebimento da menor Caso X, em programa de acolhimento institucional, neste juízo.</p>
Caso X	<p>Desse modo, saliento que (1) segundo o Ministério Público, as facções das quais o adolescente procura abrigo, já estão instaladas em Comarca 02, o que (2) facilmente permitiria o conhecimento da estadia do menor, o qual (3) estaria abrigado em uma instituição que não poderia resguardar a sua segurança, (4) podendo ainda implicar em riscos à segurança das outras doze crianças e da equipe técnica. Por fim (5) como também narrado pelo MP, a instituição acolhe apenas meninas, não sendo possível o acolhimento de crianças e adolescentes do sexo masculino, como no caso dos autos.</p> <p>Pelo acima exposto, considerando que não seria possível garantir a integridade física do menor, bem como os demais pontos destacados, considerando ainda a finalidade da medida requerida, e, sobretudo, o melhor interesse do menor, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO DE ACOLHIMENTO PROVISÓRIO DE Caso X, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos da Lei.</p>
Caso X	<p>Informo-lhe que a Direção do Abrigo Municipal no que se refere à possibilidade ou não do recebimento do adolescente Caso X naquela instituição, relatou que não dispõe de estrutura física adequada para recebê-lo, em razão de estarem com 11 crianças acolhidas, sendo 02 (dois) bebês que necessitam de atenção e cuidados específicos. (Comarca 03)</p>
Caso X	<p>Em resposta informar que conforme informado pelo Diretor Geral da</p>

	<p>Unidade Prisional Regional em Comarca 04, não possui condições estruturais para abrigar o adolescente, haja vista que não dispõe de espaço físico adequado.</p>
Caso X	<p>Oficiado ao Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes – SAI da Comarca 05, este respondeu no ID 58423209 que não tem condições ou estrutura para receber o menor, inclusive considerando sua situação.</p> <p>Ademais, o representante do Ministério Público, em parecer de ID 59904754, manifestou-se desfavoravelmente ao acolhimento do menor, por entender que além da falta de estrutura do órgão responsável pelos acolhimentos, este município de Comarca 05 encontra-se infestado de integrantes de facções criminosas, com predominância da facção do qual o adolescente seria alvo.</p>
Caso Y	<p>Com efeito o Estatuto da Criança e do Adolescente reza que a criança e o adolescente devem ser acolhidos no local mais próximo da residência de sua família. Na hipótese, não existe comprovação que o adolescente tenha familiares nesta cidade da Comarca 06.</p> <p>De outro modo, considerando que este tem residência em Local de Ameaça/MA, a medida ideal seria buscar o seu acolhimento na sua cidade de origem, ou até mesmo em São Luís, município que certamente dispõe de várias unidades de atendimento com mais estrutura física e técnica que possam cumprir a contento a medida de proteção postulada nos autos.</p> <p>É que não basta apenas a existência de espaço físico, sendo necessário também que a unidade disponha de capacidade técnica e pedagógica para o acolhimento.</p> <p>Desta forma, à luz das peculiaridades dos autos e dos objetivos visados pelo plano de atendimento da instituição, sua capacidade técnica e pedagógica, e do perfil das crianças e das adolescentes, tenho que não se mostra razoável o acolhimento de Caso Y.</p>

Fonte: Processos judiciais

Conforme se observa dos trechos das decisões acima questões como falta de estrutura da instituição (física ou capacidade técnica), público atendido pelo serviço de acolhimento e questões de segurança são as principais justificativas para o indeferimento do acolhimento de adolescente inseridos no PPCAAM/MA.

Ainda se destaca a justificativa apresentada pela Comarca 04 de inexistência de vaga em Unidade Prisional, visto que tal instituição é voltada para adultos que estão em cumprimento de pena estabelecida em processo criminal. Mesmo que se tratasse de adolescente que respondesse por ato infracional, tal instituição não teria o condão de recebê-lo. Bem como a indicação realizada pela Comarca 06 de que o Caso Y fosse acolhido no município do local de ameaça, em total contrassenso com a inclusão deste no PPCAAM que tem como primeira medida a retirada do ameaçado do local de ameaça.

Outro ponto que merece destaque é a fragilidade do serviço prestado pelos municípios, visto que alguns locais apontaram que existem equipamentos para o acolhimento somente de crianças e outros que acolhem somente crianças e adolescentes do sexo feminino. Novamente, nos chama atenção que a Comarca 06 tenha informado que o acolhimento da localidade atenda adolescente com idade até 15 anos, visto que não nos parece usual esse recorte de faixa etária dentro do segmento adolescente.

No que diz respeito às justificativas sob o aspecto da segurança, as decisões mostram que o Judiciário desconhece as ferramentas pedagógicas utilizadas pelo PPCAAM, bem como a metodologia de análise de risco utilizada pelo Programa, uma vez que a existência de facção ameaçadora ou facção rival no território em que se busca o local de proteção não impede esta seja ali executada. Tal fato vai depender das razões e repercussões da ameaça, fatos que não analisados pelas equipes técnicas do PPCAAM/MA.

Merece destaque nessa questão da garantia do acolhimento institucional para ameaçados do PPCAAM, a ausência de regramento unificado que trate da determinação da medida protetiva de acolhimento institucional no local de ameaça e a execução da medida em outra localidade. Aqui não se trata de uma realidade exclusiva do Estado do Maranhão, urge que se crie, nacionalmente um fluxo para a execução das medidas protetivas no âmbito do PPCAAM.

4. CONCLUSÃO

A instituição do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Estado do Maranhão precisa ser acompanhada de um fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, uma vez que a inclusão no Programa de Proteção não exclui o acesso aos serviços públicos assegurados.

A necessidade de aproximar as instituições do sistema de justiça do PPCAAM, em especial do Poder Judiciário, se revela como urgente, visto que as decisões revelam aspectos do desconhecimento do Programa de Proteção.

Assim, visando o aprimoramento da execução do PPCAAM/MA, faz-se necessária a capacitação dos integrantes dos órgãos do sistema de justiça sobre a metodologia do Programa de Proteção, bem como que se estabeleça no Estado um fluxo de tramitação de processo entre a comarca que estabeleceu a medida protetiva (local da ameaça), a equipe do PPCAAM/MA que realiza o acompanhamento técnico dos protegidos e a comarca do local em que será executada a medida protetiva de acolhimento institucional (local de proteção).

Paralelamente, imprescindível o fortalecimento da política de acolhimento, uma vez que, no caso do Maranhão, verificamos que dos 10 (dez) casos incluídos no último ano, 03 (três) necessitaram acessar o acolhimento institucional, ou seja, 30% (trinta por cento) do público do Programa de Proteção.

Em que pese não representar a maioria dos casos, tal índice foi hábil para mostrar as deficiências do serviço de acolhimento e como elas se tornam ainda mais latentes quando se trata de crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte.

O caso identificado como Caso X é prova do alegado, uma vez que 09 (nove) meses após sua inclusão no PPCAAM/MA até o momento não se teve o deferimento de acolhimento institucional do adolescente, permanecendo este no local da ameaça e estando prejudicados direitos fundamentais como: educação e convivência comunitária. O Caso X é um adolescente que se encontra ameaçado e desacolhido.

5. REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 34.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 24/01/2022.

BRASIL. **Decreto nº 6231, de 11 de outubro de 2007**. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6231.htm. Acesso: 24/01/2022.

BRASIL. **Decreto nº 9579, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9579-22-novembro-2018-787359-publicacaooriginal-156778-pe.html>. Acesso: 24/01/2022.

BRASIL. **Lei nº 8069, 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: 24/01/2022.

CERQUEIRA, Daniel . **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em 15/02/2022.

PINHEIRO. Ângela. **Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade**. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

PRIORE, Mary Del (org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004, p. 214.