

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

DIEGO CARLOS MESQUITA RABELO

DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS: quem prioriza?
– uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica.

São Luís - MA
2026

DIEGO CARLOS MESQUITA RABELO

DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS: quem prioriza?
– uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Lilia Penha Viana Silva

São Luís - MA
2026

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

Rabelo, Diego Carlos Mesquita.

Direitos de Crianças e Adolescentes em São Luís : quem prioriza? uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica / Diego Carlos Mesquita Rabelo. - 2026.

191 p.

Orientador(a): Lilia Penha Viana Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2026.

1. Sistema de Garantia de Direitos. 2. Criança e Adolescente. 3. Cidade Olímpica. 4. Políticas Públicas. 5. Proteção Integral. I. Silva, Lilia Penha Viana. II. Título.

DIEGO CARLOS MESQUITA RABELO

DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS: quem prioriza?
– uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Lilia Penha Viana Silva (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Cleonice Correia Araújo

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Mara Alves de Sousa

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

RESUMO

Esta dissertação analisa a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no território da Cidade Olímpica, em São Luís/MA, com foco no eixo da promoção de direitos. A pesquisa buscou compreender em que medida os mecanismos que compõem o sistema conseguem efetivar a perspectiva da proteção integral em um território marcado por profundas desigualdades sociais, violência, precarização das políticas públicas e fragilidades históricas na garantia de direitos. O estudo parte da compreensão sócio-histórica da constituição dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, abordando desde os mecanismos de controle e caridade presentes na Doutrina da Situação Irregular até a consolidação da Doutrina da Proteção Integral com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Discute-se, ainda, os impactos do neoliberalismo na materialização das políticas sociais e na operacionalização do SGDCA. A pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, utilizando abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores, coordenadores e técnicos de serviços que atuam no território. Os resultados evidenciam que as condições estruturais da Cidade Olímpica impactam diretamente a operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente no eixo da promoção, que se encontra constantemente atravessado por demandas emergenciais do eixo da defesa. Verificou-se insuficiência de recursos institucionais, limitações orçamentárias, fragilidade na articulação em rede, dificuldades na apropriação conceitual e normativa do SGDCA por parte dos sujeitos pesquisados, além da predominância de conhecimentos construídos empiricamente a partir da prática cotidiana. Observou-se, ainda, a sobrecarga dos serviços, especialmente do Conselho Tutelar, e a permanência de traços da Doutrina da Situação Irregular nas formas de organização da política da infância. Conclui-se que, embora existam importantes avanços normativos na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sua efetivação permanece limitada pelas contradições estruturais da sociedade capitalista e pelas desigualdades que marcam os territórios periféricos, comprometendo a materialização da proteção integral prevista juridicamente.

Palavras-chave: Sistema de Garantia de Direitos; Criança e Adolescente; Cidade Olímpica; Políticas Públicas; Proteção Integral.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the performance of the Child and Adolescent Rights Guarantee System (SGDCA) in the territory of Cidade Olímpica, in São Luís, Maranhão, focusing on the axis of rights promotion. The research sought to understand to what extent the mechanisms that compose the system are capable of implementing the perspective of comprehensive protection in a territory marked by profound social inequalities, violence, precarious public policies, and historical fragilities in the guarantee of rights. The study is based on a socio-historical understanding of the constitution of children's and adolescents' rights in Brazil, addressing the mechanisms of control and charity present in the Doctrine of Irregular Situation up to the consolidation of the Doctrine of Comprehensive Protection through the 1988 Federal Constitution and the Child and Adolescent Statute. It also discusses the impacts of neoliberalism on the materialization of social policies and on the operationalization of the SGDCA. The research is grounded in historical-dialectical materialism, using a qualitative approach, bibliographic and documentary research, and fieldwork carried out through semi-structured interviews with managers, coordinators, and technical professionals working in the territory. The results show that the structural conditions of Cidade Olímpica directly impact the operationalization of the Rights Guarantee System, especially within the rights promotion axis, which is constantly crossed by emergency demands related to the protection axis. Institutional resource insufficiency, budgetary limitations, fragility in network articulation, and difficulties in the conceptual and normative appropriation of the SGDCA by the researched subjects were identified, in addition to the predominance of knowledge empirically constructed through daily practice. The study also identified the overload of services, especially the Guardianship Council, and the persistence of traces of the Doctrine of Irregular Situation in the organization of childhood policies. It is concluded that, although there have been important normative advances in guaranteeing the rights of children and adolescents, their effectiveness remains limited by the structural contradictions of capitalist society and by the inequalities that characterize peripheral territories, compromising the materialization of the comprehensive protection legally established.

Keywords: Rights Guarantee System; Children and Adolescents; Cidade Olímpica; Public Policies; Comprehensive Protection.

À minha filha, Elis Mesquita, que transformou minha forma de enxergar a vida, o cuidado e o futuro. Em cada etapa desta caminhada, teu sorriso, tua existência e teu amor foram abrigo nos dias difíceis e força para continuar quando o cansaço parecia maior que os sonhos. Tudo o que construo também carrega um pouco de ti. Que um dia você compreenda que, em meio às páginas desta dissertação, existe sobretudo o desejo de contribuir para um mundo mais justo para a tua infância e para tantas outras.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Moreno de Nazaré que, em sua perspectiva radical e libertadora, me foi apresentado através da Pastoral da Juventude. Desde então, encantou-me, transformou-me e me faz, cotidianamente, assumir a opção teológica preferencial pelos pobres, lutando por justiça social. Muito obrigado, meu Deus, por ser pai e, principalmente, por ser mãe em minha vida.

À Mariane Pacheco, minha amiga, companheira e esposa, que caminha ao meu lado segurando minha mão nos dias leves e, principalmente, nos dias difíceis. Obrigado por me fortalecer, me incentivar e transformar minhas angústias em coragem para continuar. Essa construção seria impossível sem o teu amor, teu cuidado e tua presença cotidiana. A você e à nossa filha Elis, todo o meu amor. Eu amo vocês.

À minha família, na pessoa da minha mãe, Antônia Regina. Mamãe, sem sua sensibilidade, preocupação e cuidado, eu jamais poderia ousar sonhar, estudar e romper tantas barreiras. Obrigado por nunca desistir de mim e dos meus queridos irmãos Ayrton e Linda. Vocês são e sempre serão a minha base.

À minha orientadora, Lília Penha, que tenho como referência profissional enquanto Assistente Social e professora. Esse percurso, marcado por suas orientações, conselhos, rigor e coerência, ainda ecoará por muito tempo em mim. Muito obrigado pela paciência e persistência com este orientando.

Às professoras Mara Alves e Cleonice Correia, pelas observações sensíveis e pelo cuidado dedicado durante as qualificações. Suas contribuições foram fundamentais e deixaram marcas profundas na construção deste trabalho. Nosso encontro, junto ao da professora Lília, trouxe-me uma sensação acolhedora, como quem reencontra as mestras de suas primeiras inspirações. Em especial à professora Mara, minha orientadora na monografia do curso de Serviço Social, grande incentivadora e referência desde o início da minha trajetória acadêmica. Levo comigo, com profunda gratidão, tudo o que compartilharam comigo.

Aos meus colegas de turma, nas pessoas de Adriana, Ana Beatriz, Eduardo e Reginaldo. Essa turma foi um encontro muito peculiar de pessoas que se gostam, se ajudam e se querem bem, e em vocês pude sentir isso durante todo o percurso acadêmico. Amigos, muito obrigado.

A todos os gestores e técnicos que participaram desta pesquisa, especialmente ao Conselho Tutelar da Cidade Operária/Cidade Olímpica, onde realizei as primeiras entrevistas. Retornar àquele espaço foi como voltar para um lar: eu sabia que seria acolhido, ouvido e fortalecido para seguir adiante. Em meio às contradições, inquietações e desafios deste percurso, a recepção e o cuidado de vocês renovaram minhas forças e reafirmaram muitos dos sentidos que me trouxeram até aqui. Muito obrigado, companheiros.

E a todos que vibram com a minha jornada, que me provocam a continuar e acreditam em mim. Sem vocês, essa caminhada perderia o sentido, o tom e o sabor de uma verdadeira conquista. Amigos, sou fruto das motivações que vocês plantaram em meu coração. Por vezes, essa semente caiu em pedras, mas hoje me sinto feliz por perceber que também posso ser um solo fértil.

“Essas crianças estão nas ruas porque, no Brasil, ser pobre é estar condenado à marginalidade. Estão nas ruas porque suas famílias foram destruídas. Estão nas ruas porque nos omitimos. Estão nas ruas, e estão sendo assassinadas.”

BETINHO- HERBERT DE SOUZA

LISTA DE SIGLAS

CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CEM PJB	Centro Educa Mais Padre José Bráulio
CESJO	Centro Educacional e Social São José Operário
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COVID-19	Coronavírus Disease 2019
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC 95	Emenda Constitucional nº 95
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNAC	Fundação da Criança e do Adolescente
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMs	Inquéritos Policiais Militares
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPMA	Ministério Público do Maranhão
ONU	Organização das Nações Unidas

PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAISC	Programa de Assistência Integral à Saúde da Criança
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PT	Partido dos Trabalhadores
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMUS	Secretaria Municipal de Saúde de São Luís
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SINDSEP	Sindicato dos Servidores Públicos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UEB	Unidade de Educação Básica
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
USF	Unidade de Saúde da Família

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Instituições participantes da pesquisa por eixo do SGDCA.....	98
Quadro 2 –	Perfil dos profissionais entrevistados.....	99
Quadro 3 –	Estrutura institucional dos serviços pesquisados.....	102
Quadro 4 –	Protocolos de atendimento no CRAS Cidade Olímpica e CREAS Cidade Operária	139
Quadro 5 –	Protocolos de atendimento no CEM Padre José Bráulio e UEB Ribamar Bogéa.....	140
Quadro 6 –	Protocolos de atendimento no CS Jailson Viana (perspectiva dos técnicos).....	141
Quadro 7 –	Principais desafios no atendimento por Gestores /Coordenadores (2024).....	142
Quadro 8 –	Principais atendimentos Eixo Promoção	143
Quadro 9 –	Frequência de acionamento entre os serviços do Sistema de Garantia de Direitos.....	145
Quadro 10 –	Frequência de acionamento entre os serviços do Sistema de Garantia de Direitos.....	152
Tabela 11 –	Distribuição dos atendimentos por sexo em 2024.....	153
Tabela 12 –	Portas de entrada dos atendimentos em 2024.....	154
Tabela 13 –	Quantidade de atendimentos referentes à violação do direito à vida e à saúde em 2024.....	156
Tabela 14 –	Quantidade de atendimentos referentes à violação do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade em 2024.....	157
Tabela 15 –	Quantidade de atendimentos referentes ao direito à convivência familiar e comunitária em 2024.....	159
Tabela 16 –	Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer em 2024.....	161
Tabela 17 –	Requisições de serviços públicos do CT Cidade Operária/Cidade Olímpica.....	164

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONSTITUIÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	23
2.1	A formação social brasileira e as múltiplas infâncias: exclusão e controle	23
2.2	A Doutrina da Situação Irregular: entre caridade e punição	36
2.3	O protagonismo dos movimentos sociais na defesa das infâncias e o avanço do neoliberalismo	43
2.4	Avanços e retrocessos nas políticas da infância no Brasil (2000–2022): da institucionalização do SGDCA à ruptura democrática	56
3	CIDADE OLÍMPICA EM SÃO LUÍS: formação territorial, conflitos e contradições da periferia	67
3.1	A Cidade Olímpica em São Luís: gênese urbana e configuração da periferia	67
3.2	Cidade Olímpica: histórico de conflito e afirmação territorial	75
3.3	Território e políticas públicas para crianças e adolescentes: disputas, presenças e ausências	84
4	O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS NO TERRITÓRIO: sujeitos, articulações e desafios na efetivação das políticas públicas a partir de	97
4.1	Caracterização dos sujeitos da pesquisa	97
4.2	Concepções sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)	105
4.3	A Cidade Olímpica como território de atuação do SGDCA	116
4.4	Entre a normatividade e a prática: o eixo Promoção de Direitos no Território da Cidade Olímpica	125
4.5	O Conselho Tutelar e sua articulação com o eixo de promoção dos direitos	150
5	CONCLUSÃO	168
	REFERÊNCIAS	174

APÊNDICE A –Roteiro de entrevistas para Eixo Promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Gestores.....	184
APÊNDICE B –Roteiro de entrevistas para Eixo Promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Técnicos.....	186
APÊNDICE C –Roteiro de entrevistas para Eixo Defesa dos Direitos dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	188
APÊNDICE D –Roteiro de entrevistas para o Eixo Controle Dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Gestores	189
APÊNDICE E –Roteiro de entrevistas para o Eixo Controle Dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Técnicos	190
APÊNDICE F –Termo de Consentimento livre sobre a entrevista.....	191

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada “DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS: quem prioriza? – uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica” foi elaborada no âmbito dos estudos realizados no Curso de Mestrado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. O estudo está vinculado à área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais, integrando a linha de pesquisa Violência, Família, Criança, Idoso e Gênero e tem como objeto o Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes na Cidade Olímpica.

Ao longo do século XX, as infâncias e juventudes brasileiras experienciaram diversos mecanismos e alternâncias na ordem social, os quais impactaram suas condições de vida de múltiplas formas. Contudo, desde o período colonial, e mesmo com a consolidação das bases do capitalismo, a infância foi constituída como um campo fértil de exploração, assumindo formas que ultrapassam o que se pode compreender como normalidade, beirando, muitas vezes, a crueldade em suas expressões mais concretas. Nesse percurso histórico, em que se consolidam as bases da chamada Doutrina da Situação Irregular, os chamados “menores” tiveram seus corpos explorados, coisificados e criminalizados ao longo de toda a construção da sociedade republicana brasileira

Na contemporaneidade, a infância e a juventude passam a ser reconhecidas legalmente como sujeitos de direitos, resultado de um processo histórico marcado pelo protagonismo de movimentos sociais, como a Pastoral do Menor e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), em consonância com o acervo da redemocratização no Brasil. No entanto, esse reconhecimento jurídico não representa a plenitude do acesso às garantias sociais necessárias à construção desses sujeitos em sua integralidade, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, uma das principais legislações que consolidam o paradigma da proteção integral. Nesse sentido, o avanço de outras garantias sociais que se articulam a essa perspectiva, especialmente no âmbito da seguridade social, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como os processos de descentralização institucional e de organização territorial dos serviços, configuram-se como elementos fundamentais para a construção de uma atuação integrada na garantia de direitos.

A noção de construção de uma “rede” de proteção estava, ao menos no campo legislativo, em processo de consolidação. Contudo, o avanço do neoliberalismo na década de 1990 evidencia a face contraditória do capitalismo em sua dinâmica global, intensificando as expressões da questão social, especialmente em economias periféricas. Esse movimento impacta diretamente as diversas áreas de atuação das políticas públicas, operando como um freio à efetivação das garantias anteriormente instituídas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. Nesse contexto, a própria estrutura de poder tende a reconfigurar prioridades, relegando novamente crianças e adolescentes inseridos em famílias da classe trabalhadora, crianças e adolescentes negros e indígenas a um lugar secundário na agenda pública.

O cenário de contradição produzido pelo neoliberalismo se mantém como pano de fundo desse processo. Ainda assim, em 2006, a Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) instituiu as bases para a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), estruturando sua intervenção a partir de três eixos: promoção, defesa e controle social. A perspectiva apresentada por essa resolução configura-se como uma pedra angular para a efetivação organizada de direitos já formalmente consolidados, ao mesmo tempo em que se estabelece como uma referência orientadora para a atuação dos diversos setores da gestão pública e da sociedade civil. Nesse sentido, a Resolução nº 113/2006 contribui para a compreensão das atribuições, limites e responsabilidades dos atores envolvidos, ao situá-los como parte de um sistema que tem como centralidade a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Esse cenário encontra contradições ainda mais intensificadas no espaço empírico desta pesquisa: o território da Cidade Olímpica, considerado uma das maiores ocupações urbanas da América Latina. O território se constitui a partir da luta popular pelo direito à moradia e carga, em sua formação, um forte estigma social associado à criminalidade, o que dialoga com processos mais amplos de criminalização das classes populares na sociedade capitalista. Tal dinâmica se entrelaça ao histórico de ausência e insuficiência do poder público, especialmente na oferta de políticas fundamentais como educação, saúde e assistência social, que se configuram como bases essenciais para a mobilidade social em territórios periféricos. Nesse sentido, compreender a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, organizados no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos conforme estabelecido pelo

CONANDA, em um território marcado por forte carga histórica, desigualdades estruturais e conflitos permanentes, constitui-se como o principal desafio desta pesquisa.

Cabe registrar que ao decorrer desta pesquisa, a realidade do território se impôs de forma brutal. No decorrer do estudo, dois jovens de 19 anos, Eryk Ryan Rego Sousa e Eduardo Lemos Martins, tiveram suas vidas interrompidas de maneira violenta na região. Eryk foi morto ao realizar seu primeiro serviço como entregador, na Cidade Olímpica. Eduardo, por sua vez, foi morto enquanto estava na porta de casa, jogando dominó, na Cidade Operária. Esses episódios não são tratados como fatos isolados, mas como expressão concreta das contradições que atravessam o território investigado, tensionando os limites das políticas públicas e reforçando a urgência de uma atuação efetiva do Sistema de Garantia de Direitos na proteção à vida e à juventude.

Diante disso, o interesse pela temática advém de motivações pessoais e profissionais, relacionadas à minha atuação na Pastoral da Juventude e no Conselho Tutelar da área Cidade Operária/Cidade Olímpica. A Pastoral da Juventude configura-se como uma das principais pastorais sociais da Igreja Católica no Brasil, com forte atuação descentralizada por meio de grupos de jovens articulados em níveis nacional, regional, diocesano e paroquial. Em maio de 2009, a Pastoral lançou a Campanha Nacional contra a Violência e o Extermínio de Jovens, a partir da constatação de que, entre 1997 e 2007, foram registrados 512.216 homicídios no Brasil, dos quais 115.625 vitimaram jovens entre 15 e 29 anos.

Esses debates chegam a um de seus grupos de base, o Jovens Operária Católica (JOC), situada no bairro da Cidade Operária, onde estabeleci meus primeiros contatos críticos com a realidade da juventude periférica e com as contradições de um sistema que, embora formalmente reconheça direitos, não os efetiva de maneira concreta para crianças e adolescentes pobres e negros. Movido por esse processo, em 2019 coloquei-me à disposição para concorrer a uma das cinco vagas de conselheiro tutelar da região Cidade Operária/Cidade Olímpica, sendo eleito e assumindo a função em 2021.

A experiência no Conselho Tutelar, somada ao aprofundamento teórico proporcionado pela formação em Serviço Social, possibilitou uma nova perspectiva de análise sobre o território. A inserção nesse espaço revelou, de forma mais concreta, como a Cidade Olímpica apresenta dinâmicas específicas na garantia de direitos de

crianças e adolescentes, bem como evidenciou as formas pelas quais a rede de proteção se organiza e evidenciou as formas pelas quais a rede de proteção se organiza, revelando-se, muitas vezes, fragmentada e tensionada em um contexto marcado pela desigualdade social, pela presença da criminalidade organizada e pela limitação das políticas públicas.

O Conselho Tutelar possui a potência institucional de se relacionar de forma muito próxima com as expressões da questão social. Nesse espaço, essas múltiplas expressões ganham concretude, com nome, idade, gênero e classe, sendo, em sua maioria, vivenciadas por sujeitos residentes no próprio território da Cidade Olímpica. Ao longo dos três anos de atuação no Conselho Tutelar, foi possível observar que, de forma recorrente, as demandas atendidas estavam relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes oriundos dessa região, o que despertou uma atenção mais aprofundada sobre essa realidade.

Esse movimento culminou na realização da pesquisa de conclusão de curso em Serviço Social, no ano de 2022, intitulada “Políticas públicas e infâncias: uma análise sobre o acesso aos direitos socioassistenciais no bairro da Cidade Olímpica em São Luís/MA”, a qual possibilitou uma primeira aproximação sistematizada com as condições de acesso às políticas públicas no território.

A presente pesquisa dá continuidade à investigação inicial em um espaço empírico que ainda está longe de ser exaurido, demandando maior aprofundamento e urgência nas análises. Desta maneira, esta pesquisa visa contribuir com o debate acerca dos limites e entraves existentes na efetivação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da perspectiva dos sujeitos que atuam diretamente na ponta dos serviços. Busca-se, ainda, analisar os fluxos formais e informais estabelecidos, bem como as normativas que orientam (ou não) essas práticas, além de verificar situações concretas que impactam a atuação dos profissionais em territórios onde a prioridade absoluta é tensionada por ataques estruturais, seja por ação ou omissão do poder público, como no caso do território da Cidade Olímpica.

A pesquisa também tem como pretensão subsidiar a gestão pública nas esferas municipal, estadual e federal na compreensão do território da Cidade Olímpica e de suas emergências no campo das políticas públicas, sobretudo no que tange à infância e à juventude. Ao longo da pesquisa, serão evidenciadas carências nas áreas de educação, saúde e assistência social, entre outras, bem como os efeitos dessas

ausências na vida dos sujeitos, especialmente no que diz respeito à construção de estratégias de sobrevivência em um contexto marcado pelas determinações do capitalismo.

Tendo em vista o objeto da pesquisa, foi estabelecida a seguinte questão norteadora: em que medida o Sistema de Garantia de Direitos no território da Cidade Olímpica assegura a promoção de direitos de crianças e adolescentes conforme previsto na perspectiva da proteção integral?

A partir disso, o objetivo geral consiste em analisar a atuação do Sistema de Garantia de Direitos no território da Cidade Olímpica na promoção de direitos de crianças e adolescentes a partir de 2024. Como desdobramento, definem-se os seguintes objetivos específicos: analisar o processo sócio-histórico de constituição dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil; caracterizar a Cidade Olímpica enquanto território construído e atravessado por disputas entre sujeitos; e analisar a atuação do Sistema de Garantia de Direitos no território da Cidade Olímpica, em São Luís, com foco nos sujeitos envolvidos na implementação das políticas públicas e nas dinâmicas de promoção de direitos.

Nesta pesquisa, será utilizado o método de análise qualitativa, articulando diferentes estratégias de coleta e análise de dados. Como referencial teórico-metodológico, adota-se o materialismo histórico-dialético, por possibilitar a compreensão das determinações estruturais da sociedade capitalista, bem como de seus desdobramentos e imposições sobre os territórios periféricos, especialmente no que se refere às condições de vida de crianças e adolescentes.

Parte-se do entendimento de que “não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, o seu ser social que determina a sua consciência” (Marx, 2008, p. 47), evidenciando a centralidade das condições materiais na produção da vida social. Além disso, considera-se que a ciência tem como função ultrapassar a aparência imediata dos fenômenos, uma vez que a essência da realidade social não se revela de forma direta em suas manifestações empíricas.

Portanto, o materialismo histórico-dialético permite analisar a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no território da Cidade Olímpica, considerando os determinantes sociais, ideológicos, econômicos, culturais e políticos que estruturam a realidade da classe trabalhadora e incidem diretamente sobre as condições de vida das infâncias e juventudes periféricas. Essa perspectiva possibilita apreender as contradições entre a normatividade e a prática no âmbito do Sistema de Garantia de

Direitos, evidenciando os limites e as possibilidades de sua operacionalização no território.

Ao dialogar com as contribuições de Gramsci (1999; 2000; 2001; 2002), essa análise também incorpora a compreensão das disputas no campo da hegemonia, reconhecendo que a garantia de direitos se insere em um terreno de conflitos entre projetos societários distintos. Nesse sentido, o Estado é entendido não apenas como aparato institucional, mas como espaço de disputa, no qual se articulam coerção e consenso, influenciando diretamente a forma como as políticas públicas são implementadas e vivenciadas pelos sujeitos.

Quanto às categorias teóricas, a pesquisa se fundamenta em autores que se debruçam sobre a infância e a juventude, como Vicente de Paula Faleiros, Philippe Ariès, Irene Rizzini, Mary Del Priore, Arno Vogel e Aldaíza Sposati. Além disso, são mobilizadas contribuições sobre território a partir da perspectiva crítica de Milton Santos, bem como produções específicas sobre o território da Cidade Olímpica, nas quais se destacam Ângela Silva, Davi Veras e Renata Rabelo, fundamentais para a análise das particularidades do território investigado.

Quanto à busca de dados secundários, foram privilegiadas as seguintes fontes: documentos institucionais e normativos das políticas públicas, especialmente nas áreas da assistência social, saúde e educação; relatórios de gestão e execução dos serviços; legislações vigentes; dados estatísticos produzidos por órgãos oficiais; além de produções acadêmicas e estudos que abordam a temática da infância e adolescência e o território da Cidade Olímpica. Essa base é fundamental para a elaboração do percurso histórico e social das infâncias e juventudes no Brasil, bem como para a análise da constituição histórica do território em estudo, dialogando diretamente com os dois primeiros objetivos específicos da pesquisa.

O espaço empírico da pesquisa se constituiu nos locais de atuação dos serviços que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e que atuam diretamente no território da Cidade Olímpica ou influenciam sua dinâmica. Dessa forma, compõem esse universo o CRAS Cidade Olímpica, o CREAS Cidade Olímpica, o Centro Educa Mais Padre José Bráulio, a Unidade de Ensino Básico Ribamar Bogéa, o Centro de Saúde Jailson Viana, o Conselho Tutelar da área Cidade Operária/Cidade Olímpica e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Nesse processo, contou-se com um universo de 19 participantes, com maior proeminência no eixo de promoção, com 15 entrevistas, seguido do eixo de defesa, com 5, e do eixo de controle, com 2 participantes. No decorrer da pesquisa empírica, não foi possível acessar a gestão do Centro de Saúde Jailson Alves Viana, assim como não se obteve acesso pleno aos dados internos da UEB Ribamar Bogéa. Tais limitações não fragilizam o estudo; ao contrário, evidenciam dificuldades estruturais no percurso da pesquisa, que refletem as condições do território investigado, bem como possíveis interesses ou desinteresses políticos que atravessam o acesso à informação e à gestão dos serviços.

Cabe destacar que, embora o aprofundamento analítico se concentre nos órgãos que compõem o eixo da promoção de direitos, os demais atores do sistema são considerados fundamentais para a compreensão da dinâmica do território, contribuindo para a análise das articulações, dos fluxos e das relações estabelecidas no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos. Com relação à produção de informações primárias, foi realizado trabalho de campo por meio da coleta de dados a partir de entrevistas semiestruturadas. Nesse processo, contou-se com um universo de 19 participantes, distribuídos em seis órgãos que compõem os diferentes eixos do Sistema de Garantia de Direitos. Desses, 12 pertencem ao eixo da promoção, o que reforça o aprofundamento investigativo nesse campo específico de análise.

Após a realização das entrevistas semiestruturadas e da análise de discurso, procedeu-se à leitura e análise do material coletado, bem como à sistematização dos dados a partir do percurso metodológico adotado para o capítulo de pesquisa de campo. A utilização da entrevista semiestruturada mostrou-se adequada por possibilitar a condução do diálogo a partir de um roteiro previamente definido, sem, contudo, limitar a expressão dos sujeitos, permitindo o aprofundamento de questões emergentes ao longo da fala dos participantes.

Nesse sentido, essa técnica favorece a apreensão das percepções, experiências e significados atribuídos pelos sujeitos à realidade investigada, contribuindo para uma análise mais densa e contextualizada do objeto de estudo, uma vez que, conforme aponta Minayo (2014), esse tipo de entrevista permite articular direção temática e abertura ao discurso dos participantes, sendo amplamente utilizada em pesquisas qualitativas por possibilitar maior aprofundamento das dimensões subjetivas e sociais dos fenômenos investigados.

Dessa forma, as entrevistas seguiram roteiros distintos, direcionados a gestores e/ou coordenadores e a técnicos. Os instrumentos também apresentaram variações conforme os eixos do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente nos eixos de defesa e controle social, em função das especificidades de suas atribuições. Não obstante, mantiveram elementos comuns nas questões voltadas à caracterização da rede, o que possibilitou uma análise comparativa entre os diferentes serviços, viabilizando o alcance do objetivo geral e do terceiro objetivo específico em grau de profundidade empírica.

Cabe destacar que, no Centro de Saúde Jailson Viana, não foi possível acessar a coordenação, o que se configurou como um limite da pesquisa. No entanto, as entrevistas realizadas com dois técnicos da unidade foram incorporadas como uma amostra relevante para a análise do equipamento público, contribuindo para a compreensão de sua atuação no território. Portanto, os resultados deste estudo foram estruturados em 03 (três) seções, além desta introdução.

A primeira seção, denominada *A constituição sócio-histórica dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil*, apresenta um debate teórico acerca das categorias infância e adolescência, bem como uma análise do percurso sócio-histórico que impacta a socialização infanto juvenil. Esse percurso é abordado desde o período da colonização, passando pelo Código de Mello Mattos e pela consolidação da Doutrina da Situação Irregular, até a ruptura com esse paradigma a partir da incorporação da Doutrina da Proteção Integral, materializada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Por fim, discutiram-se as transformações mais recentes pela ofensiva neoliberal e seus impactos na efetivação dos direitos.

A segunda seção, intitulada *Cidade Olímpica em São Luís: formação territorial, conflitos e contradições da periferia*, apresenta uma análise inicial das contradições urbanas de São Luís a partir de sua configuração periférica. Nesse percurso, realiza-se a caracterização do território da Cidade Olímpica enquanto periferia urbana, destacando seu processo histórico de constituição marcado pela luta popular em torno do direito à moradia. Por fim, a seção aborda os dispositivos de proteção de crianças e adolescentes disponíveis na literatura, evidenciando uma síntese das ações do Sistema de Garantia de Direitos no território, o que se configura como um importante subsídio para o aprofundamento do debate desenvolvido na seção seguinte.

A terceira seção, intitulada *O Sistema de Garantia de Direitos no território: sujeitos, articulações e desafios na efetivação das políticas públicas*, apresenta a análise dos dados empíricos produzidos na pesquisa de campo. Inicialmente, realiza-se a caracterização dos sujeitos participantes e suas compreensões acerca do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Em seguida, discute-se a Cidade Olímpica enquanto território de atuação desses sujeitos, evidenciando as determinações sociais que incidem sobre sua prática. Por fim, aprofunda-se a análise do eixo da promoção de direitos, destacando as articulações em rede, os fluxos de atendimento, às condições estruturais e os limites enfrentados na efetivação das políticas públicas no território, evidenciando as contradições entre a normatividade e a prática no âmbito do SGDCA.

A pesquisa evidenciou que a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica é profundamente condicionada por determinantes sociais, institucionais e territoriais, nos quais o eixo da promoção de direitos se encontra constantemente atravessado pelas demandas do eixo da defesa, tensionando sua capacidade de atuação. Em um contexto periférico marcado pela intensificação das expressões da questão social, os serviços se vêm sobrecarregados e fragilizados por limitações estruturais, insuficiência de recursos e dificuldades de articulação em rede, o que compromete a efetividade das ações desenvolvidas. Assim, persistem contradições entre a normatividade da proteção integral e sua materialização concreta, revelando que a garantia de direitos se realiza de forma desigual e precarizada, em um cenário atravessado pelas determinações do capitalismo que estruturam e reproduzem essas desigualdades.

2 A CONSTITUIÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Nesta seção, faz-se um resgate histórico da construção social das infâncias brasileiras em suas concepções conceituais clássicas, compreendendo esse público enquanto totalidade no percurso histórico, a partir de suas imposições e de sua instrumentalização em diferentes cenários políticos. Ainda neste capítulo, cabe analisar a organização do período colonial e seus mecanismos de dominação voltados à infância negra e indígena, além de perpassar a operacionalização da doutrina da situação irregular e, por fim, analisar o nascedouro da perspectiva da proteção integral.

2.1 A formação social brasileira e as múltiplas infâncias: exclusão e controle

Para a compreensão das múltiplas expressões de infância e juventude que se constituem enquanto sujeitos dentro de uma totalidade histórica brasileira, faz-se importante tecer conceitos e pontuar no tempo e espaço suas determinações, impactos, legislações e imposições de cada estrutura vigente que delimita termos como miniadulto, menor, criança e adolescente. Deste modo, Ariès (1981, p. 41) aponta que “No mundo medieval, a criança não era objeto de um olhar específico. Não existia uma consciência da infância como fase distinta da vida.” A ausência de uma definição precisa sobre a infância naquele período nos leva a refletir sobre o amplo espectro de sentidos atribuídos ao “ser criança”. Essa lacuna conceitual operava, muitas vezes, em favor da estrutura social vigente, permitindo que crianças fossem socializadas precocemente para funções adultas e compreendidas como “mini adultos”, especialmente nos contextos de pobreza. Por outro lado, essa mesma falta de definição implicava a inexistência de garantias que reconhecessem e respeitassem as especificidades biológicas, sociais e subjetivas da infância e, posteriormente, da adolescência. Trata-se de uma contradição histórica própria de um tempo que ainda não havia elaborado uma concepção de infância como sujeito de direitos, antecedendo, no caso brasileiro, a emergência da categoria do “menor” como forma de controle e classificação das infâncias pobres.

A ideia de infância não existia no sentido em que a entendemos hoje. Isso não significa que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. Mas simplesmente que não lhes era atribuído um lugar particular. (Ariès, 1981, p. 14)

Nota-se uma expressa indiferença social quanto ao lugar da infância nas análises de Ariès (1981), o que indica que, socialmente, não existia espaço para a socialização de seres que pudessem ser crianças ou adolescentes e vivenciar todas as determinações atribuídas à infância moderna que se deu a partir de uma construção histórica. Desse modo ao atingir a mínima autonomia funcional, esse ser social é absorvido pela lógica do trabalho e umbilicalmente à vida adulta. Segundo Manzanera (1999, p. 181), “el problema del maltrato y la victimización de menores no es nuevo, imposible detenernos en ejemplos históricos que demuestran cómo los menores han sufrido en el tiempo y en el espacio, y han sido agredidos en todas las formas posibles”. Com isso, esse percurso de indiferença com o local social da infância, não a isenta de ser alvo recorrente de violência, exploração e negligência ao longo da história e essa dinâmica não se configura como desvio de caráter ocasional, mas como um traço estrutural das sociedades. Segundo Sousa (2017, p. 21):

Essa categoria deve ser desnaturalizada, entendida sempre como uma categoria em permanente construção social e histórica, considerando as múltiplas dimensões da vida social, em seus aspectos pessoais, familiares, sociais, psíquicos, culturais, políticos, econômicos

Observando como totalidade as infâncias e adolescências se colocam como categoria histórica ainda em construção e que deve ser compreendida a partir de determinações sociais que são basilares para compreender as relações concretas às quais podem ser submetidas em cada tempo e estrutura, o que não significa homogeneização nas relações sociais referentes à infância e adolescência, mas que determina a dinâmica das forças de produção e define qual infância será explorada e qual gozará, mesmo que indiretamente, do fruto dessa exploração.

Gramsci (2001, p. 75) afirma que “a função hegemônica pressupõe que o grupo dirigente, além de dominar, saiba também conquistar o consenso da sociedade, articulando interesses particulares como se fossem interesses universais”. Essa perspectiva, ao analisar infâncias e juventudes, permite a apreensão de uma totalidade que tende a gerar consenso social em relação à dominação, a ponto de naturalizar interesses de um grupo dominante, legitimar a seletividade da infância

brasileira pobre, negra e indígena como corpos a serem utilizados, vigiados e controlados, assim como territórios específicos como base periférica para sua reprodução e/ou repressão. Rizzini (2009, p. 36) assevera que:

Nosso pressuposto é de omissão, repressão e paternalismo são dimensões que caracterizam a política para infância pobre na conjuntura da Proclamação da República, decorrentes não só da visão liberal, mas da correlação de forças com hegemonia do bloco oligárquico/ exportador.

As dimensões de omissão, repressão e paternalismo são bases para traçar o perfil da infância brasileira que são fortemente impactadas por essa estrutura que se desenhou e que caracterizou a ordem jurídica e política brasileira, assim como social, para o “enfrentamento” das problemáticas em volta das infâncias os vendo como o problema em si de forma a constituir um percurso de instrumentos de legítimo de opressão que marcou o perfil do que seria o “menor” e seus perigos.

O processo formal de constituição da legislação voltada à infância no Brasil evidencia-se apenas em 1927, com a promulgação do Código de Menores, o que revela de forma explícita a dicotomia social construída entre as categorias de “criança” e “menor”, esta última historicamente associada às infâncias pobres, abandonadas ou consideradas perigosas. Para o grupo entendido como crianças que tinham origem familiar reconhecida, branca, aos 'bem-nascidos' e participantes de uma classe social dominante, havia projeção familiar quanto à educação e à profissionalização e todo reforço do lema “Só a criança pode salvar o homem do nosso século”¹ e os ditos “menores” eram alvo do aparato co-assistencialista destinado a corrigi-los o qual reforçam o consenso de que o menor era sinônimo de delinquência (Rizzini, 2009). Nessa perspectiva, o trato das múltiplas infâncias no contexto brasileiro acompanha a dinâmica social segregada em classes, raça e gênero o que desmistifica a tentativa institucional de tratar essas categorias de forma homogênea e linear ao longo da história brasileira. ao longo da história brasileira.

¹ O lema “Só a criança pode salvar o homem do nosso século” está associado ao pensamento pedagógico e reformista do final do século XIX e início do século XX, especialmente à obra *O século da criança*, de Ellen Key, publicada originalmente em 1900. A autora defendia a centralidade da infância como fundamento para a regeneração moral e social da humanidade, perspectiva que influenciou discursos pedagógicos, higienistas e jurídicos no Ocidente. No Brasil, esse ideário foi apropriado de forma seletiva, direcionado sobretudo às crianças das classes dominantes, enquanto as infâncias pobres e racializadas eram enquadradas pela lógica tutelar e repressiva do “menor”, sob o discurso da correção e do controle social.

Segundo Sarmiento (2005, p. 361), “a infância é concebida como uma categoria social do tipo geracional por meio da qual se revelam as possibilidades e as contradições da estrutura social”. O apontamento reforça a impossibilidade de compreender a infância como uma fase universal e homogênea. No contexto brasileiro, as experiências de infância são atravessadas pelas contradições estruturais de um capitalismo periférico, marcado por profundas desigualdades de classe, raça e território. Sob essa ótica, as infâncias no Brasil não podem ser analisadas de forma abstrata ou descolada das condições materiais de existência, uma vez que refletem diretamente as determinações sociais que incidem sobre a classe trabalhadora e, de maneira particular, sobre seus filhos e filhas.

Dessa forma, ao instituir um padrão de tratamento assistencialista articulado, de modo simbiótico, à repressão, a estrutura do Estado brasileiro formaliza a figura do “menor” como um sujeito estigmatizado como problema social. Contudo, o “menor”, tal como historicamente classificado, não corresponde a um grupo residual, mas representa, em grande medida, a própria infância pobre brasileira. Nesse sentido, Vogel (2011, p.292) aponta:

O processo de marginalização de crianças e adolescentes tinha que ser reconhecido como regra geral. Os dados disponíveis indicavam uma realidade assustadora. De acordo com o Censo de 1970, em uma população global de 93.292.100 habitantes, contavam-se 49.378.200 com idade entre 0-19 anos (52,93%). Dessa população infanto-juvenil um terço podia considerar-se em estado de marginalização.

Este cenário indica como esse percurso da situação irregular e seu modo de operacionalizar institucionalmente a política da infância acaba por caracterizar a infância e juventude. Ou seja, a estrutura de coerção e assistencialismo produziu e reproduziu um perfil que mediante consenso social se tornou um “risco” no imaginário e estigmatizando a juventude pobre brasileira como marginalizada, mas quando na verdade eram sistematicamente empurrados para esse lugar em busca de condições de subsistência material, social e política. Contudo, se faz necessário analisar a infância e juventude como sujeitos orgânicos e propositivos ao percurso da história. Mullin e Matthews (2022), ao analisarem a perspectiva filosófica da infância, compreendem que crianças, e por consequência adolescentes, não podem apenas serem vistos como receptores passivos de conhecimentos, mas como sujeitos de formas próprias e como participantes ativos da vida social. Essa compreensão dialoga

com o Estatuto da Criança e do Adolescente ao entender crianças e adolescentes como sujeitos políticos e protagonistas.

A teoria Gramsciana ao elaborar conceitos referentes ao papel da cultura, hegemonia e formação social, serve de subsídio para desnaturalizar essa visão de infâncias e adolescências como meros espectadores e dá suporte para lançar uma visão na perspectiva da infância e adolescência como território de disputa política e ideológica. Gramsci (2001) compreende que todos os homens possuem capacidade intelectual, embora nem todos desempenhem na sociedade a função de intelectuais. Isso provoca reflexões sobre as pluralidades de saberes que podem existir na sociedade e sobre quantos saberes podem ser legitimados ou subalternizados diante do cenário hegemônico, porém se caracterizam, de qualquer forma, como formas de intelectualidade socialmente produzidas. Ao admitirmos crianças e adolescentes como sujeitos produtores de intelectualidades, a partir de suas realidades, abre-se a possibilidade de entendê-los como intelectuais orgânicos que mesmo subalternizados constroem elaborações críticas e propositivas da realidade a partir de suas vivências.

Por consequência, entender crianças e adolescentes dentro da perspectiva crítica e dialética é tirá-los do pressuposto de coadjuvantes ao longo do percurso da sociedade e os coloca como fonte intelectual para se entender sintomaticamente os problemas de qualquer sociedade, assim como suas vivências ou microrrelações são testemunhos contra-hegemônicos, levando em consideração um percurso de desproteções pelo Estado com um consenso social. Frangella (2015, p. 284) faz uma aproximação ao analisar o “saber de rua”:

Esse ato contínuo de virar-se, atuando com várias performances sociais diferenciadas a partir de cada interação social diversa, constitui um dinâmico ‘saber de rua’. É um conhecimento apreendido através da gradual permanência no espaço da rua e dotado de um caráter contingencial. Como no caso dos trecheiros, a viração acontece no fazer-se andando.

Frangella (2015), ao destacar o “saber de rua”, desmistifica a visão adultocêntrica universalizante e aponta que o saber da infância não é meramente imitativo, mas que se constitui de experiências concretas e estratégias de sobrevivência em contextos de extrema adversidades. Cabe destacar, ainda, uma marca das infâncias brasileiras materializada nas expressões “se vira” e “faz teu corre”, as quais representam grande parte da população infantojuvenil. Esses sujeitos vivenciam a margem da socialização e da subsistência, além da segregação

geográfica dos territórios para os quais são empurrados pela questão social urbana para as periferias e favelas onde os grupos sociais subalternizados fazem suas moradas e por consequência onde se encontra grande parte das crianças e adolescentes do Brasil.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2024), aproximadamente 5,1 milhões de crianças e adolescentes vivem em favelas no Brasil, representando 31,5% da população desses territórios. Esse dado revela um perfil de meninos e meninas que se socializam em espaços marcados por profundas contradições no acesso às políticas públicas e que, em muitos casos, revivem a lógica histórica do “menor”.

Nesse contexto, para se reproduzirem enquanto sujeitos, esses jovens acabam recorrendo ao chamado “saber de rua”, construído a partir das experiências cotidianas nesses territórios. Esse processo, longe de ser uma escolha, expressa condições de desproteção social, nas quais infâncias, majoritariamente pobres e negras, elaboram sua compreensão da realidade a partir de vivências frequentemente duras e marcadas por privações. Por mais que a infância e a juventude tenham sido historicamente subalternizadas pela estrutura hegemônica, é possível identificar, ao longo do tempo, episódios significativos de protagonismo, nos quais esses sujeitos afirmam sua agenda, questionam a ordem vigente e produzem sentidos próprios sobre sua existência e seus direitos.

Um exemplo emblemático foi a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) nos anos 1980, que participou da Constituinte de 1988, organizou encontros nacionais e levou centenas de crianças e adolescentes às galerias do Congresso, simbolicamente “votando” o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tais ações configuram não apenas participação, mas uma produção política que reivindica reconhecimento e visibilidade para sujeitos historicamente invisibilizados. Esse tipo de atuação desafia a lógica tutelar e confirma que, mesmo em condições de opressão, crianças e adolescentes são capazes de formular crítica social, organizar estratégias coletivas e interferir nos rumos da política pública, evidenciando aquilo que Gramsci (2001) denominou de “intelectuais orgânicos” das classes subalternas.

A análise sob a perspectiva conceitual referente a infância se entrelaça com a história social e a forma como está se reproduz. No Brasil, assim como em muitos países da periferia capitalista, o trato com a infância foi, por muito tempo,

estigmatizado primeiro pela utilização da mão de obra infantil indígena, negra e das crianças pobres, posteriormente uma atuação do Estado criminalizante com o alvo no “menor” o que se prolonga até o entendimento legal de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Essa reflexão nos aponta que a categoria infâncias é histórica e moldada pelos interesses hegemônicos, visto que o contexto de dominação e controle sobre corpos infantis foi funcional em muitos níveis da ordem social brasileira.

Segundo Ariès (1981), o conceito moderno de infância surge na Europa ao decorrer dos séculos XVII e XVIII, como uma construção social muito atrelada à perspectiva dominante de como as relações sociais estipulavam a noção de família nuclear e acesso à educação voltada para os filhos da classe dominante. Porém, esta concepção não é universal, por questões estruturais hierárquicas, por exemplo, é sintomático que, nas relações no contexto colonial latino-americano, a infância tenha sido vítima de um processo de racionalização que demarca uma relação de poder e de hierarquia que expressa o adultocentrismo. Desta forma, Quijano (2005, p. 229) reforça:

Na América, a ideia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela à elaboração teórica da ideia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas ideias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados.

Quijano (2009) deixa evidente como a raça, enquanto categoria de dominação, constituiu um dos dispositivos que legitimavam a negação dos povos colonizados — incluindo as infâncias indígenas e negras —, impedindo que fossem reconhecidos enquanto sujeitos. Desta forma, o eurocentrismo estabelece o homem branco como ser universal, de modo que tudo o que foge a essa perspectiva é desumanizado e classificado como inferior. Assim, as infâncias indígenas e negras não encontravam lugar no modelo 'puro' de infância branca europeia, idealizado para ser o único cuidado e protegido.

Após o reconhecimento do território de conquista, o processo de dominação dos povos originários ocorreu por meio de sua sujeição e incorporação à lógica da totalidade dominadora, sendo transformados em instrumentos de exploração e opressão (Dussel, 1993). De forma orgânica a esse processo, a utilização da fé de

maneira hegemônica desempenhou um papel central no processo de dominação das infâncias brasileiras. A atuação dos Jesuítas com as crianças indígenas é uma tentativa de dominação religiosa e cultural. Chambouleyron (2004) resgata que a visão que os padres jesuítas tinham sobre as crianças indígenas era a noção que os assemelhava a uma “cera branca”, apta a receber o “caráter, fé e virtudes cristãs”, ou seja, um corpo e uma subjetividade a serem moldados a partir dos valores europeus. Ainda segundo o autor, a evangelização das crianças tornara-se uma forma de viabilizar a difícil conversão, já que, ao contrário dos adultos, dos meninos se poderia esperar muitos frutos, uma vez que pouco contradiziam a lei cristã.

Essa lógica demonstra a visão colonial referente à infância indígena enquanto recurso a ser doutrinado pelo cristianismo: um corpo supostamente disciplinável e uma subjetividade a ser preenchida com os códigos da fé católica. Quijano (2005) denomina esse processo de colonialidade do poder pelo seu caráter naturalizante da hierarquia entre dominados e dominantes, por meio da racialização da epistemologia eurocêntrica e da supressão das formas autônomas de existência dos povos colonizados, inclusive de suas infâncias. Del Priore (1999, p. 15) sinaliza que:

A infância é percebida como momento oportuno para a catequese porque é também momento de unção, iluminação e revelação. Mais além, é o momento visceral de renúncia da cultura autóctone das crianças indígenas, uma vez que certas práticas e valores ainda não se tinham sedimentado.

Del Priore (1999) ao definir infância como “momento visceral da cultura autóctone” reforça o papel basilar que a infância indígena ocupou no projeto de dominação colonial de modo que a pedagogia colonial, amplamente exercida pelos jesuítas, evidenciava como a infância indígena era ignorada em sua essência e ancestralidade ao passo que era instrumentalizada como território de disputa simbólica e epistemológica. A infância indígena, em sua origem colonial, foi violentada em nome da fé, da ordem e do império.

A infância indígena no Brasil foi um estratégico território de intervenção da lógica europeia colonial. No entanto, ao longo do século XVII a consolidação da diáspora negra para o Brasil e um processo de pressão da Igreja Católica contra a escravidão indígena, alternaram os meios de escravidão pelo império. Desta forma, a população negra e, por extensão, a sua infância, passou a ocupar o centro do projeto

econômico do projeto econômico a partir da sua escravização, o que expressa a mercantilização total do corpo.

Faleiros (2009, p. 203) afirma que “a escravidão negra, da qual lançaram mãos os portugueses, formou e modelou as relações econômicas e sociais neste período, bem como as políticas referentes a crianças e adolescentes”, esse novo momento foi basilar para a compreensão da infraestrutura criada no intuito de manter a infância e adolescência em um permanente estado de coisificação social. O contexto no qual as crianças negras eram desafiadas a viver até antes do seu primeiro suspiro de vida, dinâmica que é destacada por Faleiros (2009, p. 204):

Abortos por maus-tratos sofridos durante a gravidez, alta mortalidade infantil devido às péssimas condições do cativo, infanticídios eram praticados por escravas como forma de livrar seus filhos da escravidão, e porque muitas vezes as mães escravas nutrizas eram separadas dos filhos recém-nascidos ao serem vendidas ou alugadas como amas-de-leite.

O sistema escravista exigiu que a infância negra fosse transformada em mercadoria desde seu nascimento. Desta forma, capturava-se o útero da mulher negra colonizada como território de reprodução de mão de obra e, por consequência, seus filhos antes mesmo de nascerem já eram registrados como “propriedade” do senhor. A exploração econômica não se limitava aos corpos adultos, mas alcançava a infância, coisificando-a como valor de troca e de uso como valor de troca e uso. Diante disso, as relações de contexto familiar das crianças escravizadas eram reduzidas apenas a relações mãe-filhos pequenos. Mattoso (1992, p. 83) pontua que:

Em Salvador, entre 1870 e 1874, em 85 batismos de crianças escravas, todos, absolutamente todos, são batismos de crianças ilegítimas...todas as mulheres de nossa amostra são mães solteiras... O número de crianças sem filiação, isto é, sem menção no nome da sua genitora, é enorme: representa 41,2% das crianças de menos de 12 anos.

Os dados revelados por Mattoso (1992) confirmam a desproteção jurídica dessas crianças no âmbito colonial e expõem a violência estrutural que negava o direito ao pertencimento familiar. Ser ilegítimo era praticamente a norma imposta pela escravidão que via a criança negra como mercadoria e não como membro de uma família. O apagamento da filiação expressa como o sistema escravista não apenas explorava os corpos, mas interrompia histórias, desautorizava vínculos e institucionalizava a solidão negra desde o nascimento. O batismo, apesar de ser um

rito que simboliza a “entrada” da vida cristã no catolicismo, para as crianças negras funcionava como uma formalidade sem afeto, sem amparo e sem reconhecimento do laço familiar.

Esse movimento, que dialoga diretamente com a estrutura colonial e o processo de coisificação dos escravizados, possuía alinhamentos jurídicos e ideológicos para que tenha uma prática hegemônica no cotidiano do Brasil colonial. A prática do *partus sequitur ventrem*² exemplifica bem como um ordenamento jurídico e ideológico é capaz de reproduzir a repressão na sociedade de forma que se estenda a condição de mercadoria, preconceito e repressão aos filhos dos negros escravizados no Brasil. Esse princípio determinava que o filho da escrava nasceria escravo pouco importando que o pai seja livre ou escravo (Malheiro, 1866). Isso demonstra que, juridicamente, a condição da mãe já definia a da criança que nascia não como sujeito, mas como coisa herdável, inscrita no patrimônio do senhor. Além disso, evidencia-se o alinhamento do Estado monárquico na elaboração de medidas e ordenamentos jurídicos que impunham à infância negra a função de reproduzir a escravidão e sustentar a produção da riqueza. Torna-se, portanto, fundamental compreender essa relação entre Estado e infância, que se consolidou como uma prática coercitiva no Brasil colonial.

Contudo, o modelo colonial iria necessitar de mecanismos para lidar com as expressões do adensamento populacional em geral e especificamente o infantil nos grandes centros coloniais Rio de Janeiro e Salvador, os quais passaram a demandar, desde os anos finais do século 17 por amparo sistemático aos bebês que eram lançados nas portas das Igrejas, nas matas, caminhos e por vezes até no lixo (Marcílio, 1993). Diante disso, faz-se sintomática a necessidade de amparo a crianças abandonadas, porém o fenômeno mais impactante era a forte prática de abandono de crianças por conta de motivos de ilegitimidade, preconceito e traições, sendo o maior deles a profunda despreocupação com uma infância que, hegemonicamente, não era vista como merecedora de cuidado e proteção. Essa realidade é discutida por Faleiros (2009, p. 208)

Havia uma preocupação em proteger a casa de donzelas, órfãs, virtuosas, filhos de legítimos casamentos, cristãos-velhas e brancas, como também

² O princípio jurídico *partus sequitur ventrem* (“o parto segue o ventre”) estabelecia que os filhos de mulheres escravizadas herdavam sua condição, legitimando juridicamente a escravidão hereditária no Brasil colonial (Mattos, 1998).

enfeitadas. Com este fim foram fundadas Casas de recolhimento mantidas pelas Misericórdias da Bahia (1726) e do Rio de Janeiro (1740), a primeira dez anos antes das Rodas e a segunda dois anos depois da Roda.

O argumento de Faleiros (2009) demonstra que dentro da perspectiva colonial a mínima proteção para crianças enjeitadas (abandonadas) passava longe de ser uma prioridade, ainda que se configurasse como uma necessidade higienista da sociedade em geral. Desta forma, o consenso adultocêntrico e seletivismo tornam-se armas ideológicas e práticas recorrentes que afetavam a infância abandonada. Segundo Vieira (1993) pode-se apontar a existência dos “pobres irremediáveis” ou da “pobreza envergonhada”, representados por meninas que vagavam pelas ruas pelas ruas da cidade, grupos em situação de pobreza total que eram vistos como algo irrevelável e que tinham seus pedidos repetidas vezes negados nas Casas de Recolhimento e continuavam a ter uma vida atribulada e em condições miseráveis. Faleiros (2009) aponta o marco da criação da Roda dos Expostos na Bahia, em 1726; no Rio de Janeiro, em 1738; e em Recife, no ano de 1789. Tal cenário não representou um avanço na assistência aos expostos pelo fato de apenas 3 rodas serem criadas em um período de 63 anos e com grande distância uma da outra. Contudo, Souza (1992, p. 2) pontua:

Regulamentou de forma mais estrita e definitiva a questão das crianças expostas: é, sem dúvida, a mais importante lei existente no século XVIII sobre o assunto, mas volta-se sobretudo para relação entre enjeitados, Santa Casa de Misericórdia e Juiz de Órfãos.

Embora, de fato, se trate de um marco jurídico importante na história da infância colonial, essa legislação tinha como objetivo principal a organização institucional do abandono, cujos agentes operantes eram os representantes do Estado e da Igreja Católica — fenômeno sintomático de um problema moral e público sobre o qual se erguia um consenso hegemônico na socialização da vida colonial. Cabe, ainda, apontar a Roda dos Expostos como um mecanismo de higienização social no qual a infância pobre, negra e bastarda era individualizada e anonimizada. Essa estrutura atuava de forma pactuada com os Juízes de Órfãos, que expressavam o papel do Estado como administrador dos corpos infantis, exercendo uma política de controle da infância marginalizada, distanciando-se do propósito de uma instituição voltada ao bem-estar e à dignidade humana. Essa dinâmica de controle é traduzida por Faleiros (2009, p. 213):

A Roda se constituía em todo um sistema legal e assistencial dos expostos até sua maioridade. Em realidade, “Roda” era o dispositivo cilíndrico no qual eram enjeitadas e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A denominação de Roda para o entendimento que era oferecido aos nela enjeitados presta-se à confusão e ao entendimento que a assistência a estes resumia-se apenas ao recolhimento imediato à exposição e deixa obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até sua maioridade.

Moreira Leite (1992, p. 102) evidencia que, em 1854, das 656 crianças recebidas no estabelecimento de expostos, 435 vieram a óbito, restando apenas 221 sobreviventes. No ano anterior, em 1853, o cenário já se mostrava igualmente alarmante, com 630 crianças acolhidas e 515 mortes registradas. Esses dados revelam um índice extremamente elevado de mortalidade infantil em um mecanismo que, em tese, deveria cumprir uma função assistencial. Tal realidade é sintomática das condições políticas e econômicas do Brasil Império, que, apesar de formalmente independente, permanecia profundamente atrelado às heranças estruturais do período colonial e orientado por interesses de exploração econômica e manutenção da escravidão. Nesse contexto, a infância pobre e abandonada não figurava sequer como prioridade mínima nas ações do Estado, sendo marcada pela negligência institucional e pela naturalização da morte.

Contudo, a transição do Brasil colonial para a ordem independente não iria representar a mudança da lógica de exploração sistemática da infância, sobretudo a infância negra. A quebra da ordem social com a independência em 1822, não alterou a base produtiva que tinha como pilar o trabalho escravo, uma estrutura que sustentava também o uso de crianças negras como mão de obra desde o ventre materno, por meio do princípio *partus sequitur ventrem*. Com a promulgação da Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871) embora previsse no âmbito formal a suspensão da escravidão hereditária, porém ainda mantinha os “ingênuos” tutelados pelos senhores até os oito anos de idade, com a possibilidade de ampliação desta condição até os 21 anos. Já com o advento da Lei Áurea (Lei nº 3.353/1888) existia a expectativa do fim dessa dinâmica, mas a ausência de políticas de integração social dos libertos reorganiza a condição subalterna, mas agora com caráter de marginalização social da população negra dos espaços urbanos e setores industriais posteriormente.

Desta forma, no contexto, crianças e adolescentes negros são inseridos no mundo do trabalho fabril e urbano com condições informais e degradantes. Portanto,

a omissão do Estado diante das desigualdades estruturais herdadas do escravismo contribuiu para a naturalização da exploração do trabalho infantil no pós-abolição, revelando a permanência da lógica da coisificação da infância no novo cenário capitalista. Assim, a exploração da infância negra, longe de ser superada com o fim da escravidão, foi ressignificada no interior das relações produtivas urbanas, prolongando as hierarquias raciais sob outras formas de subalternização.

No início do século XX, o Brasil se moldava a partir do avanço da urbanização estabelecendo bases do capitalismo industrial, em especial nos centros urbanos localizados no Sudeste. Essa transformação econômica e social condicionava as relações tipicamente capitalistas no meio urbano ao passo que incorporava novos sujeitos à lógica produtiva e entre eles entre os quais figuravam crianças oriundas das camadas mais pobres da população. Reforça Fausto (2006, p. 213) que o processo de industrialização brasileiro “reconfigurou o trabalho urbano, absorvendo mão de obra feminina e infantil, especialmente nas pequenas manufaturas e tecelagens”. Desta forma, o cenário fez da infância pobre instrumento barato para força de trabalho de forma subordinada às necessidades de reprodução de capital. Moura (1999, p. 259) é incisiva ao relatar que, ainda no fim do século XIX e início do XX, “há um número significativo de crianças trabalhando nas fábricas, o que acarretará uma infinidade de sequelas físicas irreversíveis e na morte prematura”.

A educação pública ainda era insuficiente, seletiva e excludente. Segundo Freitas (1999), o ambiente escolar muitas vezes se limitava a disciplinar os corpos infantis, ensinando normas de conduta e alinhamento moral no intuito de formar sujeitos dóceis e enquadrados ao novo modelo sócio-industrial. Desta forma, a infância está entre trabalho e escolarização, mas em ambos os casos está subalternizada à lógica de controle e utilidade hegemonicamente consolidada pela sociedade. A legislação sobre o trabalho era frágil e pouco fiscalizada, permitindo assim jornadas de 10 a 12 horas diárias, na sua maioria em ambientes insalubres (Rizzini, 1997).

Contudo, essa exploração se orquestrava levando em consideração alguns marcadores sociais como classe, raça e gênero. Del Priore (1999, p. 104) observa que “as crianças pobres e negras, sobretudo as meninas, estavam entre os segmentos mais invisibilizados e explorados, encontrando-se em trabalhos precários, tanto no espaço fabril quanto doméstico”. Dessa forma, o capitalismo nascente no Brasil não apenas absorveu a infância como força de trabalho, mas o fez sob a lógica da

hierarquização social herdada da escravidão, convertendo meninas e meninos pobres em peças fundamentais da engrenagem produtiva ainda que sob o custo de suas vidas, saúde e dignidade.

Diante do que foi analisado, é possível concluir que o percurso das infâncias negras e indígenas durante o período colonial e escravista evidencia como foi forjada uma noção de infância funcional e seletiva aos interesses do poder estabelecido, constituindo-se como elemento central da reprodução social por meio da exploração de seus corpos e territórios. A naturalização dessa condição se expressou por meio de diversas instituições de caráter religioso, jurídico e coercitivo que, de forma articulada, operavam aquilo que Gramsci (2001) denominou aparelhos privados de hegemonia. Ou seja, instâncias da sociedade civil que, ao lado da repressão formal do Estado, contribuíram para consolidar uma direção moral e intelectual que naturalizava as desigualdades e tornava hegemônica uma concepção seletiva e moralizante da infância (Gramsci, 2001). Desta forma, cabe interpretar como se engendra uma pedagogia dominante que doutrina a infância indígena, coisifica a infância negra, que explora e criminaliza a infância pobre urbana. Essa gramática é o fundamento do que, séculos depois, será juridicamente traduzido na doutrina da situação irregular como modelo normativo que, ao individualizar conflitos, culpabilizava a infância pobre por sua condição e atualiza, sob novas roupagens, as marcas coloniais da exclusão.

2.2 A Doutrina da Situação Irregular: entre, caridade e punição

De forma primordial, destaca-se, na década de 1930, um processo de reorganização capitalista e de modernização do Estado brasileiro, bem como de sua atuação diante das expressões da “questão social”. Nesse contexto, Netto (1995) ressalta que, sob a ordem do capitalismo monopolista, o Estado passou a assumir um papel ativo na mediação das relações entre capital e trabalho, posicionando-se como gestor da força de trabalho por meio da institucionalização das políticas sociais.

Desta forma, Behring e Boschetti (2009) analisam a configuração do capitalismo brasileiro e o estabelecimento de relações tipicamente assalariadas, elementos fundamentais para compreender os modelos de governo que expressavam a atuação do Estado na Era Vargas, que engendrou o andamento da industrialização. Esse movimento se relaciona com a infância no sentido de que a torna objeto de

intervenção do Estado, a partir do até então vigente Código de Menores e outros serviços filantrópicos que foram institucionalizados pelo Estado.

Cabe ressaltar que o Código de Mello Mattos, também conhecido como Código de Menores, institui e consolida as premissas da doutrina da situação irregular da infância brasileira, expressando uma postura repressiva e institucionalizada do Estado e da sociedade diante das problemáticas da infância. Tal abordagem desconsiderava essas problemáticas como resultado das contradições de um capitalismo periférico em desenvolvimento e do próprio legado colonial do Brasil. Faleiros pontua alguns impactos tangíveis na socialização da vida da infância como efeito do Código de Menores, conforme assevera Faleiros (2011, p. 47):

O vadio pode ser reprimido ou internado, caso a vadiagem seja habitual. O autor da infração terá prisão especial. O menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma (o que acaba com a questão do discernimento) e o que tiver idade superior a 14 e inferior a 18 anos terá processo especial, instituindo-se também a liberdade vigiada.

Desta forma, o autor explicita como era operacionalizado o Código de Menores no aspecto de vigilância da vadiagem, o que desembocava em uma postura que exercia forte poder coercitivo sobre a infância empobrecida. Sendo assim, institucionalizava-se a criminalização da infância e da adolescência pobre, traço marcante da doutrina da situação irregular, a qual previa, nos termos da lei, uma liberdade vigiada destinada àqueles vistos como potenciais geradores de perigo. O Código de Menores ainda regulamenta o trabalho infantil, o qual, segundo Faleiros (2011), era proibido aos menores de 12 anos e regulado para os de 14 anos com a exigência do ensino primário do ensino primário, sendo que os trabalhos noturnos e perigosos são permitidos apenas para maiores de 18 anos. Esse ordenamento ficou expressamente delineado no próprio texto normativo do Código de Menores:

Art. 103. Os menores não podem ser admitidos nas usinas, manufacturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterrâneo, pedreiras, oficinas e suas dependências de qualquer natureza que sejam, públicas ou privadas, ainda quando esses estabelecimentos tenham carácter profissional ou de beneficencia, antes da idade de 11 anos. § 1º Essa disposição aplica-se no aprendizado de menores em qualquer desses estabelecimentos. § 2º Excetuam-se os estabelecimentos em que são empregados somente os membros da família sob a autoridade do pai, da mãe ou do tutor. § 3º Todavia, os menores providos de certificados de estudos primários, pelo menos do curso elementar, podem ser, empregados a partir da idade de 12 anos. (Brasil, 1927).

Diante desse cenário, observa-se a constituição de uma base legal que sustenta a abertura para uma nova forma de gestão da mão de obra, estabelecendo parâmetros legais mínimos que, articulados à educação, buscavam garantir aos trabalhadores infantis algum grau de instrução. Tal medida, contudo, não rompe com a lógica da exploração do trabalho infantil, mas, ao contrário, contribui para sua legitimação e institucionalização.

Segundo Faleiros (2011), com a criação do Conselho Nacional de Educação em 1931, iniciou-se a aproximação do governo de Getúlio Vargas com a Igreja Católica, posicionando-a como atriz fundamental no processo de escolarização o que Faleiros (2011) identifica como eixos de preservação da raça, manutenção da ordem e progresso nacional. Sendo assim, o governo estabelece em 1932 o retorno do ensino religioso nas escolas públicas. Este movimento se faz importante para a posição ideológica alinhada ao moralismo popular de Vargas, o que Faleiros (2011) identifica como preservação da raça, manutenção da ordem e progresso de nação do país. Assim, a atuação do setor público direcionada à infância organizava-se a partir de alguns órgãos estratégicos, conforme detalhado a seguir:

A ação do setor público será conduzida pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço Nacional da Assistência a Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942). (Faleiros, 2011, p. 53).

Destaca-se de forma mais aprofundada, a atuação e relevância do SAM e LBA, que expressam bem a operacionalização da situação irregular. Segundo Rizzini (2004), o SAM, que surgiu em 1941, tinha originalmente atribuição de atendimento aos menores “desvalidos” baseado na benevolência e assistencialismo tornando-se um órgão punitivo. As autoras acrescentam que o SAM na prática exercia uma espécie de reajustamento social daquela infância considerada pelo órgão e sociedade como delinquente e perigoso, atuando mais com caráter repressivo do que assistencialista. Vogel (2006) aponta como o SAM era conhecido socialmente ao se referir como “Escola do Crime”, expressando assim a contradição desta simbiose estrutural entre assistência e repressão que se entrelaçam na execução do serviço.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, foi organizada após consecutivas ações desarticuladas na área da assistência por parte do governo Vargas, tendo ainda uma forte ligação com o engajamento do Brasil na 2ª Guerra

Mundial. Porém, logo se constituiria como a primeira grande instituição de assistência social brasileira, atuando, portanto, em todas as áreas da assistência social sob uma perspectiva assistencialista, seletiva e moralista (Iamamoto; Carvalho, 2014).

Desta maneira, Rizzini (2004), afirma que a LBA se alinhava a esse projeto voltado para a infância, no sentido de que, por meio de ações pontuais e vinculadas a instituições privadas, representava a face caridosa de um sistema opressor. Longe de alterar as correlações de força que criminalizavam e exploravam a infância pobre, essa estrutura apenas mascarava a realidade, inviabilizando a resolução de questões importantes como o elevado índice de mortalidade infantil.

Dentro deste cenário, a LBA elenca nas suas atribuições a atuação com “a criança brasileira” de forma mais específica nas áreas da educação e saúde, que segundo o órgão, eram aspectos que sofriam com o atraso econômico e cabia preparar “gerações de homens fortes” para a “defesa nacional” (Rizzini, 2004). Posto isso, em um cenário de forte influência conservadora e ufanista que exercida pelo governo Vargas, a LBA atua na disseminação ideológica, sobretudo com a infância prole da classe trabalhadora.

Segundo Iamamoto (2007), a reprodução das relações sociais no capitalismo envolve, necessariamente, a reprodução da força de trabalho e das formas de dominação social. Com isso a criação e consolidação do chamado Sistema S, composto por instituições como o Serviço Social do Comércio, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, podem ser compreendidas como parte de uma estratégia de qualificação da força de trabalho voltada, sobretudo, para adolescentes e jovens das classes populares.

Essas instituições historicamente desempenharam um papel central na formação de mão de obra para os setores industrial e comercial, contribuindo tanto para a inserção desses sujeitos no mercado de trabalho quanto para a reprodução das necessidades do capital, ao mesmo tempo em que operam no campo das políticas sociais de caráter compensatório.

A síntese da estrutura supracitada é solo fértil para permanência dos órgãos de atuação na infância em toda Era Vargas, caracterizando-se, no máximo, por modernizações conservadoras estreitamente ligadas aos interesses do capital. Diante disso, o Brasil passou, em 1964, por outra mudança estrutural que afeta diretamente o trato da infância e juventude.

2.2.1 Ditadura Militar: infância e juventude como caso de polícia

Conforme expressa Fausto (1995), o período histórico da Ditadura Militar no Brasil, deflagrado em 31 de março de 1964, caracterizou-se por um processo de tomada de poder que, em seguida, se institucionalizou com os Atos Inconstitucionais, através da Atos Institucionais. Com a edição do AI-1, transfere-se o poder da federação para o exército, marinha e aeronáutica que justificam o processo na narrativa despolitizante de defesa nacional contra supostas ameaças comunistas, articulando, assim, o golpe de Estado. Essa narrativa foi apresentada à sociedade sob uma perspectiva de dominação ideológica, materializada na instauração dos Inquéritos Policiais Militares (IPMs) com a tarefa de defender o Estado contra atos contra seu patrimônio, ordem política e social, e sobretudo contra atos revolucionários.

Este cenário é sintomático de uma forte tendência monopolista do capitalismo central e seus movimentos de reorganização periférica, corroborando diretamente com o contínuo processo de acumulação internacional. Como ação intrínseca a esse enquadramento, aplicou-se no Brasil um projeto de modernização conservadora que imprimiu novas perspectivas de ação do Estado, além de uma forte influência nos órgãos relacionados à infância neste período.

Vogel (2011) pontua ações que intensificaram as perspectivas já existentes no Código de Menores para uma modernização conservadora, a exemplo da criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964, instituição que sucedeu ao SAM, como órgão a representar essa repressão estrutural, porém revestido em um discurso que pregava “a integração do menor, através da assistência”, o que marcou o início do Plano Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM).

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi instituída em 1º de dezembro de 1964, por meio da Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, que conferiu ao Poder Executivo a autorização para criar uma entidade federal autônoma, com patrimônio próprio e jurisdição em todo o território nacional, a partir da estrutura do extinto Serviço de Assistência ao Menor (Brasil, 1964). De acordo com a legislação, a FUNABEM teria como função central planejar, coordenar e fiscalizar a execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor em parceria com entidades públicas e privadas, consolidando um modelo centralizado de gestão da infância considerada “em situação irregular” (Brasil, 1964). Tal arranjo institucional, no entanto, não

significou ruptura com as práticas históricas de vigilância e exclusão, mas a atualização desses mecanismos de tutela e disciplinamento, agora apoiados em estruturas administrativas mais complexas e alinhadas à lógica de controle social sobre a infância pobre. Passetti (1996, p. 151), ao assinalar que:

A nova proposta de atendimento ao menor estará ancorada na ideia de que a FUNABEM, e suas correlatas nos demais estados brasileiros, não são instituídas dentro de fundamentos paliativos, mas no de ser uma instituição *diferente*. Onde o importante não será a internação. “Ao contrário, vai proteger a criança na família: vai estimular obras que ajudem neste mister; vai ser auxiliar dos juízes de menores; vai cuidar da formação de pessoa especializada para o trato com menores; vai dar assistência técnica especializada aos Estados, Municípios ou entidades públicas ou privadas que solicitarem; vai enfim, atualizar os métodos de educação e reeducação de menores infratores ou portadores de graves problemas de conduta. E, mais que tudo, adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir a causa do desajustamento.

Dentre as concepções supracitadas, cabe destacar a compreensão de desajustamento e a noção de que algumas crianças e adolescentes, sobretudo as pobres e negras, seriam portadores de graves problemas de conduta. De fato, essa visão sobre a infância e a juventude fomenta ações progressivamente repressivas, com impactos ainda mais severos quando se trata da população negra, resultando na criminalização da pobreza e da infância. Além disso, reflete um entendimento limitado sobre a questão social³, que busca uma suposta “prevenção” e “correção”, cuja efetivação, contudo, mostra-se inviável dentro da lógica da sociedade capitalista.

Nessa perspectiva, foram criadas, nos estados, as Fundações do Bem-Estar do Menor (FEBEM), responsáveis por operacionalizar as diretrizes da FUNABEM, conferindo materialidade ao consenso hegemônico e consolidando, no âmbito institucional, a compreensão dos adolescentes, em especial negros e empobrecidos como um caso de polícia (Passetti, 1996). Simões (2011) afirma que a intenção seria a transição de um modelo repressivo para um assistencialista, porém se constituiu como um espaço de institucionalização a partir da triagem que encaminha para redes oficiais de internatos. Portanto, as FEBEMs são as unidades nas quais eram

³ A noção de *Questão Social*, segundo José Paulo Netto, refere-se às expressões das desigualdades estruturais geradas pelas relações de produção capitalistas. Longe de ser um problema individual ou pontual, trata-se de um fenômeno histórico que emerge das contradições entre capital e trabalho. Como Netto aponta, “a questão social é inseparável da emergência do trabalho assalariado e de sua exploração; ela nasce com o capitalismo” (NETTO, 2001, p. 45). Assim, sua manifestação se traduz nas múltiplas formas de precarização das condições de vida, marginalização e exclusão, exigindo respostas políticas e institucionais que, historicamente, têm oscilado entre estratégias de contenção e de integração subordinada das classes trabalhadoras.

recolhidas e criminalizadas as expressões da infância marginalizada, pobre e negra oriundas de famílias “desajustadas” e oferecem perigo iminente em um cenário de modernização nacional.

De forma correlacionada com as FEBEMs, veio o Código de Menores de 1979 que reforça a atuação repressiva diante das famílias incapazes de se reproduzir frente a um cenário de capitalismo periférico que impossibilitava o acesso pleno aos espaços urbanos, o que potencializava o caráter de “desajustamento” familiar e recolhimento pelas FEBEMs (Simões, 2011). Sob essa ótica de controle institucional, torna-se imperativo destacar que:

O que está em jogo não são carreiras perigosas, capacidade de controle das associações de defesa dos menores, integração do infrator na sociedade através do trabalho, educar e esclarecer pais ou famílias. O que está em jogo é a estabilidade institucional; é o chamado serviço público em defesa da segurança do cidadão; é a formação de um cidadão conformista. (Passeti, 1996, p. 172).

Com isso, nota-se a perspectiva ideológica indissociável do Regime Militar, que se manifesta de forma transversal em todas as áreas de atuação na sociedade, sobretudo em relação à infância. Segundo Simões (2011), foi apenas no final da década de 1970, com os movimentos de redemocratização, que a política da infância passou a permitir uma crítica à doutrina da situação irregular, em oposição à concepção integral e universal das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, sob forte influência das declarações do UNICEF

Na metade da década de 1970, já se tinham observado expressões sintomáticas do esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do período ditatorial no Brasil, tendo em vista os impactos e desdobramentos do capitalismo mundial que já encontravam limites dentro do formato interno, ou seja, fazia-se necessário mais abertura e aspectos democráticos para a introdução do neoliberalismo (Behring; Boschetti, 2011). Em paralelo a isso, em 1979, foi proclamado o Ano Internacional da Criança com forte protagonismo da UNICEF o que teria impactos fortes no Brasil ao ser base conceitual e articulatória para os movimentos sociais na luta pela superação da situação irregular. Neste sentido, além de outros, ocorreu a retomada das organizações populares, referentes à infância, movimentos de extrema importância no decorrer da década de 1980.

2.3 O protagonismo dos movimentos sociais na defesa das infâncias e o avanço do neoliberalismo

Rizzini (2004) aponta que existia uma relação umbilical entre os movimentos sociais e os direitos infantojuvenis, sendo apenas com o acirrado debate sobre cidadania e direitos que viabilizou a posterior inclusão do art. 227 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Com a redemocratização do Brasil nos anos 1980, setores organizados da sociedade, assim como os próprios internos, passaram a questionar o modelo de assistência até então adotado, o qual permaneceu inalterado e pouco debatido durante os 20 anos de regime militar. As críticas e reivindicações surgiram tanto dentro dos internatos quanto na sociedade civil e no próprio governo.

Cunha e Cunha (2012) assinalam que a reorganização social do período direcionou o país rumo à Assembleia Constituinte, resultando na superação formal do regime ditatorial por meio de uma Carta Magna que ficaria conhecida como Constituição Cidadã. Contudo, os caminhos trilhados para essa conquista foram sintomáticos da organização dos movimentos sociais que se articularam ao longo da década de 1980. Gohn (1997, p. 287) assevera que:

No decorrer dos anos 80 os movimentos sociais no Brasil passaram, no plano da atuação concreta e no plano das análises deles feitas, da fase do otimismo para a perplexidade e, depois, para a desencra. Vários fatores contribuíram para essas mudanças, com destaque para as alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participaram de sua implementação, gestão e avaliação; o consenso, a generalização, e o posterior destaque das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social.

As classes populares demonstraram uma retomada de perspectivas democráticas e a possibilidade de inclusão de pautas específicas na agenda pública, a partir de sua organização na estrutura dos movimentos sociais. Nesse horizonte, a pauta das crianças e dos adolescentes contou com articulações importantes capitaneadas por movimentos sociais que protagonizaram, no cenário nacional, as mobilizações pelo fim da doutrina da situação irregular. No entanto, como observa Gramsci (2002, p. 35), “a hegemonia é conquistada e mantida através da combinação de consenso e coerção”, o que sinaliza que a abertura de canais de diálogo não traduz, necessariamente, uma efetiva distribuição de poder. Sob essa perspectiva

analítica, ao transpor as contradições desses espaços de disputa para o campo institucional brasileiro, Farias (2008, p. 23) adverte que:

Nascia, então, o MNMMR, como órgão autônomo e não governamental. No ano seguinte à sua criação, foi realizado o Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, reunindo crianças e adolescentes de todo o país, onde foram apontadas e discutidas questões referentes à saúde, família, trabalho, escola, sexualidade, direitos, entre outras. Neste encontro, enfatizou-se ainda, a questão da violência contra crianças e adolescentes praticada na família, nas ruas e instituições de abrigamento.

Destaca-se, assim, uma perspectiva que reconhecia a totalidade das crianças e dos adolescentes como sujeitos inseridos em múltiplas dimensões sociais, o que exigia a ampliação do diálogo intersetorial e a incorporação das questões de gênero nas ações de atendimento. Essa visão também pressupunha uma forte articulação voltada à formação e ao discernimento popular sobre o tema, configurando-se como contraponto à doutrina da situação irregular então vigente no Código de Menores.

A Educação Social de Rua, o MNMMR e os demais movimentos populares desempenharam um papel fundamental ao articular práticas inovadoras, voltadas para a realidade das crianças e dos adolescentes em situação de rua. Essa atuação priorizava iniciativas descentralizadas, capazes de compreender as especificidades locais e promover intervenções focadas no contexto das próprias comunidades (Cavalcante, 2018).

Ao analisar os princípios do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Nicodemos (2020) destaca que a organização defendia uma prática libertadora voltada ao reconhecimento de crianças e adolescentes em situação de rua como sujeitos históricos e agentes de transformação social, articulando sua luta à construção de uma sociedade mais justa, participativa e comprometida com a superação das estruturas de opressão.

A situação de rua em que meninos e meninas se encontram é sintomática de toda uma estrutura que, sucessivamente, negligência as bases para a construção integral de crianças e adolescentes. O MNMMR, em 1986, em suas práticas e organizações, expressa a necessidade de uma ruptura estrutural com as insistentes heranças e modos de organização do Estado vinculados à situação irregular, que só seria possível a partir do desenvolvimento de uma consciência crítica capaz de enfrentar as injustiças sofridas pelos oprimidos e, em especial, de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) desempenhou um papel fundamental na luta pelos direitos civis de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Brasil. Em seu primeiro encontro nacional, realizado naquele mesmo ano, o movimento reuniu 500 crianças e adolescentes em situação de rua de diversas regiões do país para analisar a conjuntura, expressar suas demandas e formular reivindicações.

Esse processo foi decisivo para a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma vez que contribuiu para a sistematização dos direitos dessa população e para a definição das responsabilidades do Estado e da sociedade na sua garantia. A experiência do MNMMR que tem como centralidade a atuação de meninas e meninos expressava um protagonismo contra-hegemônico que sinalizava o rompimento com a perspectiva paternalista coercitiva estatal, buscando a disputa pela esfera pública, tensionando o Estado ampliado e demonstrando sua capacidade de construção de novos consensos sociais.

Segundo Rizzini (1997), a reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes no Brasil resultou da atuação conjunta de organizações não governamentais, setores da sociedade civil, da Igreja e de grupos progressistas dentro do governo, articularam esforços para promover essa agenda, com destaque para a atuação fundamental de setores eclesiais, em especial a Pastoral do Menor.

A partir de 1987, a Pastoral do Menor passou a ser reconhecida como uma iniciativa concreta da Igreja Católica. Sua missão é promover e proteger a vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, garantindo o respeito aos seus direitos fundamentais e lutando contra qualquer forma de exclusão e negligência. (Pastoral do Menor, 1999). Cabe pontuar que a Pastoral do Menor representa uma vertente da Igreja Católica fortemente impactada com a Teologia da Libertação,⁴ o que engendra uma perspectiva de fé e política, além de uma tendência a uma ação mais progressista dos movimentos e pastorais influenciados por essa linha teológica. Por conseguinte, a atuação pastoral tencionava as estruturas tradicionais, conforme aponta o documento institucional (Pastoral do Menor, 1999):

⁴ A Teologia da Libertação é um movimento sócio-eclesial que surgiu na Igreja Católica na década de 1960. Por meio de uma análise crítica da realidade social, começa ter outra visão sobre a situação dos povos pobres e oprimidos da América Latina e inicia formas de auxiliá-los na luta por direitos e pela sua condição de sujeitos da história e, para isso, era preciso romper com a alienação em que viviam. Em 1968, durante a Conferência de Medellín (II Conferência Geral do Episcopado Latino-americano) esse envolvimento ficou mais sistematizado com uma diretriz básica: a opção preferencial pelos pobres (Boff, 1998).

Aparece de que o real papel das igrejas não se resume ao “esconder” crianças e adolescentes dentro de paredes e muros institucionais, fato esse que até angariava muita simpatia de governo e sociedade, pois escondia dentro das paredes o produto da sociedade que ela mesma não queria enxergar. Crianças e adolescentes empobrecidos eram seu rosto miserável (Pastoral do Menor, 1999).

A crítica registrada pela Pastoral do Menor (1999) evidencia o rompimento com uma tradição histórica na qual a Igreja, em diferentes momentos, atuou como mediadora do controle social sobre crianças e adolescentes pobres. No período colonial, instituições religiosas como as Santas Casas de Misericórdia e as ordens missionárias exerceram papel central no enquadramento moral e na “civilização” dos filhos de indígenas, negros e mestiços, inserindo-os em lógicas de catequese e disciplina que reproduziam a estrutura colonial e racial da sociedade.

Posteriormente, durante a Era Vargas, sob a égide de um Estado centralizador e marcado pelo ideário assistencialista, a atuação eclesial manteve seu papel de tutela, mas passou a alinhar-se mais explicitamente à política estatal de proteção seletiva, em que acolher significava também ocultar a pobreza e, assim, preservar a ordem social.

Em 1981, a Pastoral do Menor demonstrou forte articulação com a comunidade católica e outros setores, afirmando o seu compromisso com as crianças e os adolescentes por meio de ações efetivas como a Semana Ecumênica do Menor que tinha como debate central a temática “A Comunidade e Educação do Menor” com forte caráter formativo sobre a importância de repensar o trato com o “menor”. A Semana Ecumênica teve continuidade em 1986, com o tema “Constituição Federal”, e em 1987, sob o lema “Criança Profeta” (Pastoral do Menor, 1999).

Torna-se evidente a ação organizada da Pastoral do Menor, com centralidade em temáticas basilares para a construção de uma perspectiva de intervenção capaz de superar a doutrina da situação irregular — processo que perpassava pela formação de base e pela construção de consenso com a comunidade cristã católica que tem grande representação no âmbito nacional.

Em 1987, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) lançou a Campanha da Fraternidade com tema “A Fraternidade e o Menor”, promovendo uma densa reflexão sobre a situação brasileira em relação aos milhões de menores

empobrecidos, oprimidos, marginalizados e muitos deles envolvidos em atos infracionais.

O menor marginalizado não surge por acaso, nem nasce mal. Ele é fruto de um estado de injustiça crônica, que gera e agrava o pauperismo em que sobrevive a maior parte da população. Na medida em que a desigualdade econômica e decência moral foram crescendo nesses últimos anos, aumenta cada vez mais o índice de menores empobrecidos. (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1987, p. 15)

O protagonismo da Pastoral Juvenil faz com que toda a Igreja Católica no Brasil sinta a necessidade de se posicionar em relação à questão do “menor”, por meio de uma elaboração crítica e aprofundada sobre os aspectos estruturantes que permeiam a situação da infância. Essa mobilização expressiva se mostrou um forte aliado no processo de formulação e pressão sobre o texto da Constituição Federal de 1988.

Pini (2006) pontua outros movimentos importantes, a exemplo da constituição, em 1986, de um grupo permanente composto por entidades não governamentais voltadas à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, com a finalidade de acompanhar o processo Constituinte. No ano seguinte, ocorreu uma reunião em Brasília para a formulação da emenda “Criança Prioridade Nacional”, que foi encaminhada com o intuito de inseri-la no cerne da nova Carta Magna. Acerca do impacto dessa articulação coletiva na arena jurídica, Pereira (1998, p. 100) assinala que:

O impacto dessa mobilização social foi a adesão de 250.000 pessoas que subscreveram a Emenda Popular Criança Prioridade Nacional. Essa ação foi em resposta à Comissão no Congresso que reconhecia a criança em situação irregular, mantendo-a como objeto do direito a uma proteção especial, e não sujeito de todos os direitos.

A concepção de doutrina de proteção integral foi resultado das articulações de diversos sujeitos sociais, especialmente dos movimentos sociais. Essa concepção se baseia em valores e princípios que reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, independentemente de sua classe social, raça, etnia ou gênero (Pini, 2006). Nota-se como a pauta da infância ficou em evidência a partir de vários setores e movimentos da sociedade brasileira, o que força a revisão da concepção da situação irregular, exigindo uma postura de responsabilização do Estado na garantia de condições básicas, por meio de políticas

públicas, para que crianças e adolescentes se desenvolvessem sob um modelo jurídico, pedagógico e intersetorial que as considerasse prioridade

Dessa forma, a atuação de movimentos como o MNMMR e a Pastoral do Menor se caracteriza pela formação de suas bases a partir de temas estruturantes relacionados à situação do “menor” e suas necessidades, além de ações concretas fundamentadas em bases pedagógicas, especialmente com meninos e meninas em situação de rua. Essas práticas foram essenciais para a consolidação da perspectiva da proteção integral.

Destaca-se ainda o caráter articulador desses movimentos, que contavam com organizações em níveis estadual e nacional, permitindo a realização de encontros de grande porte que dialogavam com maior parte do território brasileiro por meio de coordenações e representações setoriais. Além disso, esses espaços garantiam a presença ativa de crianças e adolescentes, reconhecendo-os, de maneira quase profética, como sujeitos políticos com a necessidade e o direito de expressar suas próprias realidades.

Contudo, o processo de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não foi fruto apenas da articulação de movimentos nacionais, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e a Pastoral do Menor, mas também de um contexto internacional de fortalecimento das políticas voltadas à infância. A influência de tratados, declarações e organismos internacionais foi decisiva para consolidar a perspectiva da proteção integral no Brasil.

A Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1959, estabeleceu princípios universais para garantir proteção física, moral e social a todas as crianças, sem qualquer distinção. Embora não possuísse força jurídica obrigatória, essa declaração exerceu influência ética e normativa significativa, servindo de referência para reformas legislativas e para a redefinição do olhar estatal e social sobre a infância (ONU, 1959).

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil no ano seguinte, representou um marco jurídico, pois reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos e obrigou os Estados signatários a garantir princípios como não discriminação, interesse superior da criança, direito à vida e participação ativa. Sua proximidade temporal com a finalização do ECA possibilitou a incorporação direta de diversos de seus preceitos à legislação brasileira (ONU, 1989).

A participação do UNICEF no Brasil, intensificada nos anos 1980, foi igualmente relevante. A agência atuou na produção de dados, no apoio técnico a governos e na articulação com movimentos sociais, buscando consolidar uma visão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Essa atuação contribuiu para embasar políticas públicas e fortalecer as propostas legislativas que resultaram na criação do ECA (UNICEF, 1990).

Assim, a convergência entre mobilizações sociais internas e o alinhamento às diretrizes internacionais consolidou um ambiente político favorável à ruptura com a doutrina da situação irregular, viabilizando a construção de um marco legal comprometido com a proteção integral. Desta forma, é notório que a superação da situação irregular passa diretamente pela atuação dos movimentos sociais na década de 1980. Suas ações organizadas conquistaram avanços concretos, como a inclusão do Art. 227 na Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, os quais estabeleceram juridicamente crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, prioridade absoluta e responsabilidade compartilhada entre família, comunidade e, sobretudo, o Estado brasileiro.

Contudo, o capitalismo mundial perpassaria por um novo alinhamento que demarca o encerramento ou esgotamento do *Welfare State* como modelo de acumulação e de orientação para a gestão pública, rumo à retomada das perspectivas liberais de forma intensificada como fenômeno que ficaria conhecido como neoliberalismo.

2.3.1 Políticas públicas e infância no contexto neoliberal: entre o direito e o gerenciamento da desigualdade

Na década de 1990 a questão da infância e da adolescência na América Latina e no Brasil é atravessada por um paradoxo histórico. De um lado, o avanço em legislações e garantias, fruto do esforço da luta dos movimentos sociais dos movimentos sociais que culminou em 1990 com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por outro a implementação desses direitos se deu em um solo pouco fértil para avanços sociais, que é o de reestruturação do Estado sob a égide do neoliberalismo.

O neoliberalismo não emergiu como um fenômeno espontâneo, mas como um projeto político voltado à reestruturação do poder das classes dominantes em resposta

às limitações de lucratividade no contexto do Welfare State nas décadas de 1970 e 1980, pois, conforme Harvey (2005), diante do declínio das taxas de lucro, as elites capitalistas articularam uma guinada ideológica e política com o objetivo de restaurar seu domínio.

Mediante a privatização de serviços públicos, da desregulamentação de mercados e da austeridade fiscal, o Estado foi reconfigurado para servir diretamente aos interesses do capital financeiro, transferindo os custos da crise para a classe trabalhadora. Essa ofensiva, que se manifestou de forma mais intensa nos países periféricos como o Brasil, resultou em uma intensificação da desigualdade social e na precarização das condições de vida, tornando o mercado o principal ordenador das relações sociais.

Nesse contexto, o chamado Consenso de Washington, formulado em 1989, sistematiza um conjunto de diretrizes orientadas à reestruturação das economias periféricas, com ênfase na liberalização, privatização e ajuste fiscal. Mais do que um receituário econômico, trata-se de uma estratégia político-ideológica que buscou consolidar um novo padrão de regulação social, no qual o mercado assume centralidade na organização da vida social. Nos países latino-americanos, essas diretrizes implicaram a redefinição do papel do Estado, o qual passou a atuar de forma seletiva e focalizada, ao mesmo tempo em que garante as condições necessárias à acumulação do capital. Assim, o Consenso de Washington pode ser compreendido como expressão de uma nova configuração da hegemonia burguesa em escala global, articulando coerção e consenso na condução das políticas econômicas e sociais.

Deste modo, "O Estado é uma relação de forças em movimento contínuo. A hegemonia pressupõe a função dirigente das classes dominantes na sociedade civil." (Gramsci, 2002, p. 35). Cabe compreender que o Estado se expressa de forma mínima para atuação de políticas públicas e tem como principal objetivo uma atuação que potencialize a ideologia hegemônica burguesa para normalizar a obtenção de lucros; ou seja, a pobreza não teria garantias de um Estado protetor, mas sofreria um processo de gerenciamento e atuação focalizada. Porém, a aparência desse Estado minimizado não expressa sua natureza ampliada, como defende Gramsci (2002).

Na sua essência, a retomada neoliberal pode ser compreendida como expressão da hegemonia burguesa que tem como ferramenta a utilização do Estado neoliberal como principal agente de privatizações, desregulamentação e austeridade fiscal, atuando como um "gerente" da desigualdade e sendo cada vez mais um Estado

atuante nas condições propícias para reprodução do capital. Segundo Harvey "O neoliberalismo, em suma, é um projeto político para restabelecer as condições para a acumulação de capital e restaurar o poder das elites econômicas." (Harvey, 2005, p. 2). Os impactos dessa nova faceta do capitalismo e sua base produtiva que tem como pedra angular o Estado tem impactos contundentes nos países de capitalismo tardio como o Brasil.

No Brasil a agenda neoliberal se tangencia a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1195-2002), que tem como símbolo dessa agenda o Plano Real, além de privatização de empresas estatais estratégicas e pela reestruturação regressiva do Estado. Essas medidas no âmbito ideológico e hegemônico representam socialmente a construção de um consenso social em que o Brasil estaria entrando em uma modernização econômica ao mesmo passo que naturaliza a redução do papel estatal na garantia de direitos sociais.

Sendo assim, o acirramento da questão social logo começa a ser expressa na socialização da vida de forma mais evidente. Entre 1995 a 1999, a taxa de pobreza atravessava 34% da sociedade brasileira segundo dados do IPEA (2003) e levando em consideração que grande parte da população infantil está inserida nas famílias empobrecidas, cabe pontuar que esse dado reflete um grau de desproteção posterior ao ECA que é contraditório ao arcabouço jurídico recente.

No campo da educação através de marcos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996 e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1998, a universalização do acesso ao ensino fundamental se ampliou. Apesar do avanço na universalização do ensino fundamental, que reduziu o número de crianças fora da escola, a taxa de evasão no ensino médio se manteve em cerca de 8% por toda década de 1990 (IPEA, 2003), o que demonstrava um indicador de alerta tendo em vista que reforçava o caráter focalista da ação do Estado neoliberal, que não tem prioridade no avanço de práticas pedagógicas para permanência de qualidade dos estudantes do ensino médio o que se materializou em um índice de evasão crônico ao longo do período. Sobre essa subordinação da escola pública às diretrizes de eficiência mercadológica, Libâneo e Freitas (2018, p. 27) apontam que

Dentro do consenso neoliberal, a escola tornou-se lugar de aplicação de estratégias formativas com finalidades utilitárias: desenvolver competências

para obtenção de lugar no mercado de trabalho e propiciar formas de socialização para adaptação ao contexto da globalização competitiva.

Ainda sobre o âmbito da política de educação, Libâneo e Freitas (2018) reforçam o caráter hegemônico do neoliberalismo a partir da educação, ou seja, o próprio escopo dos conteúdos formativos. O caráter ideológico do neoliberalismo perpassa as superestruturas responsáveis pela produção e difusão de narrativas que naturalizam determinadas relações sociais. Nesse sentido, a educação constitui um espaço estratégico de conformação de subjetividades, uma vez que, conforme Marx e Engels (2007), as ideias dominantes em cada época correspondem às ideias da classe dominante, operando na reprodução das condições materiais de existência e das relações sociais vigentes. Assim, a formação de crianças e adolescentes passa a incorporar valores como individualização, meritocracia e adaptação à superexploração, contribuindo para a naturalização de uma sociabilidade orientada por princípios empresariais e pela lógica do capital.

Na Assistência Social, observou-se a formal transição do modelo filantrópico para a garantia de direitos sociais por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993). No entanto, a implementação prática dessa política permaneceu executada de forma individual e focalizada nos esforços de combate à pobreza, carecendo de dimensões universais para a superação de vulnerabilidades decorrentes do desemprego, da falta de educação básica, da baixa mobilidade social e da superexploração neoliberal. Em relação à infância empobrecida essa atuação se resume em uma rede de serviços fragmentada em sua execução e não consoante com os direitos previstos no ECA, mas que tem frequentemente ações executadas por convênios com entidades filantrópicas e ONGs, reforçando a terceirização do cuidado social (Sposati, 1995).

Dados do IPEA (1998) indicam que, em meados da década, mais de 60% dos recursos federais da área eram repassados a instituições privadas de assistência, em vez de estruturar diretamente serviços públicos permanentes. Esse desenho dificultava a consolidação de uma rede pública de proteção integral, fazendo com que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade continuassem dependentes de ações descontínuas e seletivas, em desacordo com os princípios do ECA. Neste sentido, o processo de institucionalização dos Conselhos Tutelares demorou a avançar no Brasil. Segundo o IBGE (2002) entre 1999 e 2002 a proporção de municípios com esses órgãos passou de 54,7% para 72,8% no período. Nesse

sentido, o processo de institucionalização dos Conselhos Tutelares demorou a avançar no país. Segundo o IBGE (2002), entre 1999 e 2002, a proporção de municípios com esses órgãos passou de 54,7% para 72,8%. Previsto como o órgão permanente e autônomo encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos infantojuvenis (ECA, art. 136), o Conselho Tutelar teve sua implementação lenta e desigual, revelando as contradições do Estado no que diz respeito à garantia de prioridade absoluta.

Do mesmo modo, a criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) representou um avanço institucional relevante no processo de descentralização e democratização da política da infância. Em 1999, aproximadamente 70% dos municípios brasileiros já haviam constituído seus CMDCA, ainda que marcados por profundas desigualdades regionais e estruturais (IBGE, 2002). Esses conselhos, concebidos como instâncias deliberativas, normativas e de controle social das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, passaram a assumir a responsabilidade pela formulação de diretrizes, pela gestão do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) e pela fiscalização das ações governamentais. Contudo, no contexto neoliberal dos anos 1990, a municipalização dessas atribuições ocorreu sem o devido aporte técnico, político e financeiro, o que limitou a capacidade efetiva de atuação dos CMDCA e fragilizou sua articulação com os Conselhos Tutelares, comprometendo a consolidação de uma rede de proteção integral.

Na área da saúde também é sintomática a contradição entre as promessas constitucionais e a agenda neoliberal. O Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado em 1990, deveria garantir acesso integral e universal a todos, incluindo crianças e adolescentes, contudo enfrentou subfinanciamento crônico e uma descentralização desorganizada e com insuficiência orçamentária. Bravo (2001) aponta que a municipalização da saúde ocorreu sob a lógica do ajuste fiscal, o que por sua vez reduz a capacidade dos municípios de garantir atenção básica de qualidade, engendrando um processo de atendimento que não dialoga com as demandas de um país de capitalismo periférico em especial para saúde infantil e materna.

Programas como o PAISC - Programa de Assistência Integral à Saúde da Criança, criado em 1984 e incorporado ao SUS nos anos 1990, funcionou de forma fragmentada e desigual, o que teve como reflexo a alta taxa de mortalidade infantil no início da década de 1990. Segundo o IBGE (2002) a taxa era de 47,1 óbitos por mil

nascidos vivos em 1990, caindo apenas para 29,7 em 2000. Esse quadro evidencia que a saúde infantil expressava a mesma lógica de outras áreas sociais: direitos universais reconhecidos no plano legal, mas implementados de forma seletiva e desigual sob o peso do ideário neoliberal.

Cabe ainda analisar os mecanismos públicos que têm potencial de manutenção da coerção e criminalização de adolescentes a serviço do neoliberalismo. Destaca-se a durabilidade das FEBEMs como expressão dessa lógica coercitiva. Segundo Rizzini (1997) A FEBEM de São Paulo, maior instituição do tipo no país, chegou a abrigar cerca de 8 mil adolescentes em meados da década, em unidades projetadas para pouco mais de 4 mil, revelando um quadro de superlotação crônica.

Esse cenário se agravou ao longo da década: segundo a Secretaria de Justiça de São Paulo, o número de adolescentes privados de liberdade no estado saltou de 4.200 em 1992 para mais de 8.500 em 1999 (Costa, 2006). Esses dados reforçam a existência de uma rede de proteção puramente formal no âmbito jurídico. Trata-se de um processo característico do modo de produção capitalista em sua vertente neoliberal, a qual combina a desproteção social crônica com a legitimação da coerção estatal em vários âmbitos para justificar ou corrigir os desajustados ou desalinhados com a perspectiva da meritocracia que intensifica com questões de raça, gênero e classe.

O viés de classe se somava a uma seletividade racial explícita. Levantamento do Ipea/Conanda (2002) aponta que mais de 60% dos adolescentes internados no sistema socioeducativo eram negros ou pardos, revelando que o peso da repressão recaía desproporcionalmente sobre a juventude negra e periférica. Essa realidade reforça a tese de que, sob o neoliberalismo, a política de segurança pública direcionada a crianças e adolescentes pobres operava como mecanismo de controle social seletivo, em contradição direta com os princípios de cidadania universal e proteção integral previstos no ECA.

A partir desse cenário, torna-se necessário problematizar a própria noção de vulnerabilidade social, frequentemente utilizada de forma despolitizada e tecnicista nas políticas públicas. Em muitos casos, o termo passa a ser empregado como uma característica inerente aos sujeitos e territórios, ocultando os processos históricos, econômicos e políticos que produzem as desigualdades sociais. Assim, crianças, adolescentes e famílias passam a ser classificadas como “vulneráveis”, enquanto as

determinações estruturais que produzem essa condição permanecem secundarizadas.

Nessa direção, Kowarick (2009) compreende a vulnerabilidade social como resultado de processos estruturais de precarização da vida urbana, marcados pela desigualdade no acesso à moradia, serviços públicos, mobilidade, segurança e direitos sociais. Ao analisar as periferias urbanas brasileiras, o autor demonstra que a pobreza não se restringe à insuficiência de renda, mas se expressa em múltiplas formas de “espoliação urbana”, nas quais determinados grupos sociais vivenciam cotidianamente situações de insegurança e desproteção. Nesse contexto, a vulnerabilidade que atravessa crianças e adolescentes pobres e periféricos deve ser compreendida como expressão das contradições estruturais da sociedade capitalista brasileira e da produção desigual da cidade.

No contexto brasileiro, essas determinações assumem contornos ainda mais profundos devido à formação sócio-histórica marcada pela escravidão, pelo racismo estrutural e pela desigualdade no acesso à terra, à renda e às políticas públicas. Assim, a vulnerabilidade que atravessa a infância e a adolescência pobres, negras e periféricas não constitui uma condição natural ou transitória, mas uma produção social contínua, funcional à manutenção da ordem capitalista e das hierarquias sociais historicamente construídas.

Em suma, observa-se que o advento do neoliberalismo no Brasil e seu impacto em um país periférico do sistema capitalista revelou-se restritivo no que tange à efetiva garantia de direitos de crianças e adolescentes de modo geral, ou seja, se manifesta como um Estado mínimo para efetivação das conquistas expressas na Constituição de 1988 e ECA, porém máximo no processo de privatização da vida e no suporte aos interesses da burguesia nacional e do capital financeiro internacional. Nota-se ainda que contraditoriamente, no movimento da sociedade de classe em suas lutas, vão sendo construídos esboços de proteção sistemática ou sistema de garantia de direitos em que as atuações eram isoladas, tecnocratas e sem regimento geral de atribuições entre as políticas de atuação na infância, esse aspecto tende a ganhar base legal para atuação a partir dos anos 2000 que analisaremos em seguida.

2.4 Avanços e retrocessos nas políticas da infância no Brasil (2000–2022): da institucionalização do SGDCA à ruptura democrática

No início dos anos 2000, o Brasil foi marcado pela consolidação da conjuntura internacional da hegemonia do projeto neoliberal em que a lógica do mercado, competitividade e austeridade fiscal passaram a ser consideradas parâmetros para a vida social e política. Contudo, a chegada à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, abriu espaço para experiências híbridas: de um lado o receituário básico da política neoliberal com o superávit primário e os compromissos com organismos internacionais; de outro lado a ampliação de programas sociais de combate à pobreza, que se tornaram marcos de uma nova articulação entre Estado e sociedade civil. Esse cenário ambivalente revela a tensão entre a lógica do capital e a busca por afirmação dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988.

O fenômeno do lulismo representa a formalização de uma "hegemonia às avessas", na qual as classes de menor poder aquisitivo passam a consentir com a manutenção do poder político. Isso ocorre porque o governo lhes concede políticas sociais de caráter compensatório, mas, em contrapartida, assegura que a dominação estrutural exercida pelo capital financeiro permaneça inalterada (Oliveira, 2006).

O argumento reforça o caráter híbrido do qual marcaria a gestão do Partido dos Trabalhadores, que apesar da expansão e universalização de direitos sociais direcionados à classe trabalhadora e população empobrecida, não tinha como pretensão romper com a agenda neoliberal já proposta por Fernando Henrique Cardoso, mas neste cenário busca atenuar os impactos sociais do neoliberalismo, alinhando-se, concomitantemente, às exigências do mercado internacional. Desta forma, o Estado faz parte da estrutura do neoliberalismo, sendo pedra angular no processo de reprodução do capital, o que captura a gestão pública que perpassa no âmbito político.

Nesse contexto, a infância e a adolescência ganharam centralidade na agenda pública, especialmente pela criação e fortalecimento de políticas como o Bolsa Família, o Fundeb e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como pela regulamentação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) com a Resolução Conanda nº 113/2006. Contudo, Behring (2008), ressalta que as políticas sociais no Brasil, mesmo quando ampliadas, não escaparam às contradições do neoliberalismo, que se apropria delas tanto como mecanismos de

legitimação do Estado quanto como estratégias de gerenciamento da desigualdade. Essa ambivalência é fundamental para compreender os avanços e os limites do período 2000–2016, assim como os retrocessos advindos da ruptura democrática que se evidenciam até 2024.

2.4.1 Políticas sociais e intersectorialidade no Brasil (2000–2022): entre avanços, desmonte e aprofundamento das desigualdades

Nos anos 2000, o Brasil foi atravessado por uma profunda reconfiguração de suas políticas sociais, o que marcou um esforço denso de organizar a rede de proteção sob bases intersectoriais, com vistas a romper ou, ao menos, mitigar a fragmentação histórica na oferta das ações públicas. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e a consequente implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005) foram decisivas nesse processo, ao instituírem um modelo de proteção social não contributiva, pautado no reconhecimento da assistência como direito de quem dela necessitar. Essa política pública, enquanto direito de cidadania e dever estatal, passou a capitanear a centralidade da proteção social, cujos objetivos basilares estruturaram-se da seguinte forma:

1. Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitarem;
2. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
3. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (Brasil, 2004, p. 43)

Os equipamentos da assistência social organizados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) cumprem papel estratégico na proteção da infância e da adolescência. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a principal porta de entrada da proteção social básica, com ações voltadas à prevenção de vulnerabilidades, ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, além do acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de pobreza.

Por sua vez, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) atua fortalecimento de vínculos familiares no âmbito da proteção especial, atendendo a situações de violação de direitos como violência física, sexual e psicológica, negligência, trabalho infantil e ato infracional. Essas atribuições

encontram respaldo na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993, alterada pela Lei nº 12.435/2011) e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que consolidam a assistência social como política pública de proteção não contributiva e definem o SUAS como responsável pela articulação entre serviços básicos e especializados (Brasil, 1993; Brasil, 2004).

Contudo, impõe-se uma análise crítica acerca dos limites neoliberais e de suas contradições estruturais. Sobre a funcionalidade dessas estratégias institucionais no contexto de restrição fiscal, Mota (2010, p. 16) pontua que:

Instala-se um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social. Esta consideração coloca a Assistência Social numa relação direta com as desigualdades sociais, fruto das contradições dessa sociedade.

Deste ângulo, engendra-se o fenômeno denominado por Mota (2010) como “fetiche social”, no qual a assistência social se entrelaça com a materialização das expressões da questão social. Essa dinâmica tende a impulsionar um processo de transformismo dessas próprias manifestações, camuflando suas determinações macroestruturais sob a aparência de disfunções individuais ou familiares

Ocorre um verdadeiro transformismo [...] nos conteúdos que informam a questão social, passando a mesma a adquirir novos significados, tais como: questão social como exclusão; questão social como objeto da política social; questão social como ausência de cidadania e direitos sociais; questão social como desemprego. (Mota, 2010, p. 51)

Sendo assim, uma atuação focalista em questões prioritárias de garantias mínimas para subsistência tem potencial de camuflar a essência das expressões da questão social, assim como a despolitização em torno do papel central de uma sociedade capitalista que é protagonista e produtora dessas desigualdades que expressam o antagonismo de classe no processo de obtenção de mais valia. Esta contradição faz com que a operacionalização da política de assistência social por intermédio dos CRAS e CREAS, principalmente, tenha intervenções valiosas no contexto da infância e adolescência, porém que não atingem o cerne da questão geradora dessas expressões da questão social como trabalho infantil, pauperismo, criminalização da adolescência.

Um dos exemplos mais expressivos dessa tentativa de articulação intersetorial foi o Programa Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória nº

132/2003 e transformado na Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004, que vinculava o acesso ao benefício ao cumprimento de condicionalidades em saúde e educação. Ao exigir acompanhamento nutricional, vacinação e frequência escolar mínima, o programa estabeleceu um elo entre assistência social, saúde e educação, ampliando a cobertura de direitos de crianças e adolescentes no país (Brasil, 2004a; Brasil, 2004b). Sposati (2013) analisa que os programas de transferência de renda no Brasil, embora representem avanços na proteção social, permanecem limitados quanto à sua capacidade de enfrentar as estruturas de desigualdade, uma vez que operam predominantemente sob uma lógica de focalização e gestão da pobreza. Essa análise revela a dualidade do programa: ao mesmo tempo em que ampliava o acesso a serviços básicos, permanecia atrelado a uma lógica compensatória e focalizada, típica do neoliberalismo.

Saviani (2008) dá destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um marco que assegurou o financiamento para educação básica, o que rompe com um histórico limitado para a política educacional. A criação do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) ampliou o financiamento da educação básica, incluindo não apenas o ensino fundamental, mas também a educação infantil e o ensino médio, o que fortaleceu a universalização do acesso, articulando-se organicamente a ações de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família. O limite da política educacional reside na estratégia burguesa de instrumentalizar o consenso como ferramenta de sua manutenção hegemônica; portanto, a universalização do ensino torna-se também solo fértil para a difusão massiva do ideário liberal e formação da classe trabalhadora de acordo com as necessidades do capital, o que fortalece o pensamento gramsciano que o capitalismo precisa de consenso para manutenção da sua hierarquia de classes.

No campo da participação da sociedade civil no processo das políticas públicas ganha relevância o avanço da implementação dos Conselhos Tutelares (CTs) e dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), previstos no ECA como instâncias fundamentais de garantia de direitos. Segundo o IBGE (2002), à época, cerca de 70% dos municípios brasileiros já haviam constituído seus CMDCA constituído, mesmo que de forma desigual entre as regiões. Apesar desse avanço, a sociedade ainda carregava marcas de uma cultura punitiva, que frequentemente confunde a função protetiva do Conselho Tutelar com práticas de controle e disciplina, tratando-o de maneira equivocada como órgão de repressão.

Diante desse descompasso entre o avanço legal e as práticas punitivas cotidianas, torna-se imperativo destacar que:

O Conselho Tutelar não é órgão de repressão, mas de defesa de direitos; não é espaço de punição, mas de proteção. Sua natureza é eminentemente garantista e educativa, estando a serviço da infância e da adolescência como sujeitos de direitos. (Veronese; Custódio, 2014, p. 67).

Essa leitura distorcida do Conselho Tutelar como instância de repressão revela a força de uma hegemonia social que associa infância pobre à periculosidade. Sob a ótica gramsciana, trata-se de um exemplo de como o consenso é produzido no âmbito da sociedade civil, naturalizando práticas de criminalização em lugar de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (Gramsci, 2002). Essa percepção se relaciona à permanência de uma matriz ideológica que criminaliza a infância pobre e negra, reduzindo direitos à lógica da ordem e da segurança, o que está umbilicalmente enraizado na história do Brasil, e reatualizado, sob diferentes conjunturas, pelos mecanismos de coerção estatal. Como tentativa de superar essas contradições, a Resolução nº 113 do Conanda (2006) foi um marco, visto que regulamentou o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e reiterou o papel articulador das instituições voltadas à proteção integral.

2.4.2 O Sistema de Garantia de Direitos: fundamentos, intervenções valiosas, institucionalização e desafios

A criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 representaram avanços importantes na perspectiva da universalização de direitos e da intersetorialidade, fundamentos que seriam centrais para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Paralelamente, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) ampliava sua atuação normativa, incentivando estados e municípios a estruturarem conselhos e redes de proteção. Esse acúmulo político-institucional desembocou na Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, que formalizou o SGDCA, estabelecendo princípios, eixos e responsabilidades para a efetivação da proteção integral prevista no ECA. A referida normativa estipula que, para a consecução da prioridade absoluta, compete ao

SGDCA a articulação de ações transversais, cujas atribuições precípuas estruturam-se a partir das seguintes diretrizes:

[...] promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (CONANDA, 2006, Art. 2º).

Este objetivo é complementado pela função de proteção e reparação:

[...] colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006, Art. 2º)

De forma alinhada ao ECA e a tratados internacionais, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança, a Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, ao expressar seus objetivos, fortalece o caráter universal da proteção, posicionando-se a favor de todas as crianças e adolescentes. Esse arranjo manifestou-se como mais uma tentativa legal de rompimento com as práticas seletivas e as coerções estigmatizantes que caracterizaram o longo período de vigência das normativas menoristas. Contudo, o desafio de articular os diferentes setores da administração pública diante de uma pauta eminentemente transversal revela-se complexo. Acerca dos impasses operacionais e metodológicos que circundam essa necessária coordenação intersetorial, Baptista (2012, p. 188) assevera que:

A organização e as conexões desse sistema complexo supõem, portanto, articulações intersetoriais, interinstâncias estatais, interinstitucionais e inter-regionais. Supõem também ausência de acumulação de funções — o que exige uma definição clara dos papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas setoriais independentes.

Baptista explicita a complexidade que envolve a ação prática desse sistema e destaca a necessidade de estabelecimento de funções bem delimitadas para evitar acúmulo de atribuições que é enraizado no capitalismo enquanto sistema. Cabe destacar, outrossim, a necessidade de integralidade no desenho de estratégias e políticas públicas capazes de dialogar com as urgências da infância e da adolescência.

A Resolução nº 113/2006 do Conanda já estabelecia que o Sistema de Garantia de Direitos deveria articular-se de forma intersetorial com os principais sistemas nacionais de políticas públicas, incluindo saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento e até mesmo áreas ligadas à promoção da igualdade e da diversidade (CONANDA, 2006). Desta forma, o CONANDA estabelece eixos de atuação para organização e articulação intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos:

Art. 3º A atuação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente organiza-se, por sua vez, nos seguintes Eixos Estratégicos e Inter-relacionados: I – Eixo Estratégico de Promoção dos Direitos Humanos: que envolve as ações de políticas sociais básicas e de assistência social, assim como as ações de comunicação, informação, mobilização e educação em direitos humanos; II – Eixo Estratégico de Defesa dos Direitos Humanos: que engloba as ações de prevenção especial, de atendimento, de apuração e de responsabilização em face de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente; III – Eixo Estratégico de Controle Social da Efetivação dos Direitos: que integra o controle da implementação das políticas, programas e serviços; o controle das atividades de defesa; o controle social da aplicação dos recursos financeiros e o controle social do orçamento público. (CONANDA, 2006, Art. 3º)

Essa articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) em eixos estratégicos, formalizada pelo Art. 3º da Resolução nº 113 de 2006, evidencia a necessidade de superar a fragmentação histórica das ações. A integração é alcançada pela interconexão dos eixos: o da promoção, que se articula com políticas estruturantes como o SUAS, a saúde e a educação, atuando de forma preventiva; o da defesa, que institucionaliza mecanismos de apuração e reparação de violações mediante a ação dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público; e o do controle social, que fiscaliza a implementação das políticas e a gestão orçamentária (CONANDA, 2006).

A articulação intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) não se baseia em uma igualdade rígida, mas sim em uma "assimetria dinâmica". Isso significa que, embora todos os atores do sistema (incluindo os eixos de Promoção, Defesa e Controle Social) possuam responsabilidades, há uma clara distinção no direcionamento das ações. A instituição (ou profissional) que assume a hegemonia e a unidade do direcionamento é aquela cuja responsabilidade se alinha mais diretamente à questão em foco naquele momento específico da atuação (Baptista, 2012). Cabe ressaltar que uma assimetria dinâmica em um contexto de diversidade

desigual, níveis de exploração diversos e violência múltipla, exige uma atuação profunda e ampla para dar conta da realidade brasileira.

A maior dificuldade enfrentada pela democracia numa sociedade de classes é a de sustentar seus princípios fundamentais, como igualdade e liberdade, sob o impacto corrosivo da desigualdade real. O enfrentamento dessas dificuldades, portanto, exige que a ação integrada do SGD vá além da aplicação da norma, confrontando as raízes socioeconômicas que impedem a realização da proteção integral (CHAUÍ, 2006). Porém, é evidente que a Resolução nº 113/2006 constitui uma importante aliada no processo de garantia de direitos de crianças e adolescentes, embora sua materialização esbarre nas estruturas de pobreza, exploração e violência que compõem as expressões da questão social e, portanto, fazem parte da socialização da vida no capitalismo neoliberal, sobretudo em uma economia periférica ao sistema. É nesse cenário de tensionamento entre normatividade e realidade social que se insere a reconfiguração recente do Estado brasileiro.

A transição do governo Dilma Rousseff para Michel Temer, marcada pelo processo de 2016 articulado por setores do parlamento, do judiciário, das mídias corporativas e das forças militares, simbolizou a consolidação de um novo bloco de poder comprometido com o acirramento da agenda neoliberal e com a recomposição da hegemonia burguesa no país. Sob o discurso técnico da responsabilidade fiscal, o governo Temer reorganizou o papel do Estado, subordinando as finanças públicas à lógica do capital financeiro. O “golpe parlamentar”⁵ de 2016, por conseguinte, transcendeu a mera substituição de um governo mas expressou uma disputa hegemônica mais ampla, na qual o capital reafirma sua direção moral e intelectual sobre a sociedade, convertendo o Estado em instrumento de reprodução ampliada das desigualdades sociais.

Uma das expressões mais emblemáticas desse novo ciclo foi a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o chamado “teto de gastos”. Essa norma congelou os investimentos sociais por vinte anos, impondo limites rígidos ao gasto público em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social. Rossi, Dweck e Oliveira (2018) destacam que a Emenda Constitucional nº 95/2016 institui

⁵ O termo “golpe parlamentar” é adotado na obra para conceituar a interrupção da democracia que se vale dos próprios mecanismos legais e institucionais, como o Poder Legislativo, para destituir um governante. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2016), trata-se de um golpe diferente dos que ocorreram em Honduras e no Paraguai, mas que tem, no fundo, o mesmo objetivo, que é, sem qualquer alteração constitucional, sem qualquer ditadura militar, interromper o processo democrático.

um novo regime fiscal que impõe forte restrição ao crescimento dos gastos sociais, com impactos significativos sobre a capacidade do Estado de garantir direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Com isso, no contexto do neoliberalismo, o Estado assume uma função seletiva na proteção dos interesses do capital, ao mesmo tempo em que restringe direitos sociais e flexibiliza a proteção do trabalho, reforçando a desigualdade estrutural (Harvey, 2005).

No campo da infância e adolescência, a EC 95 teve impactos imediatos e profundos. O corte de recursos reduziu a capacidade de expansão e fortalecimento das políticas intersetoriais justamente em um momento de aumento da pobreza e da desigualdade. Essa dinâmica intensificou aquilo que Pereira (2014) denomina “desigualdades persistentes e violações sociais ampliadas”, agravando a condição de vulnerabilidade das crianças e adolescentes pobres. Assim, a austeridade imposta após 2016 não apenas restringiu a atuação do Sistema de Garantia de Direitos, mas também reconfigurou o sentido das políticas sociais, subordinando-as à lógica fiscal e à racionalidade do mercado. Como enfatizam Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 371), a luta contemporânea exige “defender o gasto social como ferramenta de desenvolvimento e instrumento para melhorar a vida das pessoas” e no caso da infância, como condição para a efetivação da cidadania e da proteção integral.

O ano de 2019, que marcou a transição do governo Michel Temer para o governo Jair Messias Bolsonaro, consolidou a agenda neoliberal, ao mesmo tempo em que inaugura um ciclo marcado pela intensificação do conservadorismo e do ultra neoliberalismo, esvaziando as pautas de acesso aos direitos humanos e fomentando a criminalização dos movimentos sociais. Como observa Ruy Braga (2020, p. 22), o bolsonarismo representa “a forma política pela qual o neoliberalismo se torna autoritário, mobilizando o ressentimento social para consolidar um projeto de poder baseado na destruição de direitos”.

Em 2019, o governo federal promoveu o desmonte institucional do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) por meio do Decreto nº 9.759, o qual extinguiu ou restringiu diversos colegiados participativos, e da Portaria nº 1.618/2019, que limitou o funcionamento do órgão. Essa medida levou à redução drástica de recursos orçamentários nas áreas sociais, fragilizando o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Essa vulnerabilidade se intensificou com a pandemia da COVID-19, quando o isolamento social e a ausência de coordenação estatal colocaram em xeque os eixos de Defesa, Promoção e Controle do sistema.

No eixo da Defesa, o aumento da violência doméstica e a restrição de acesso às redes de proteção evidenciaram a sobrecarga e a ineficácia das estruturas de atendimento. Segundo o Ministério dos Direitos Humanos houve queda no número de denúncias registradas no Disque 100. Esse fenômeno não decorreu da diminuição real das violações de direitos humanos contra crianças e adolescentes, mas sim da subnotificação e das dificuldades enfrentadas por órgãos como o Conselho Tutelar e a DPCA para acessar as vítimas (Brasil, 2021).

Dados da Agência Brasil e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontam que, em 2020, 6.122 crianças e adolescentes morreram por causas violentas, sendo a maioria jovens negros de 12 a 19 anos. O estudo ainda identificou que o pai foi o principal agressor em 31,3% dos casos de violência doméstica contra crianças durante o isolamento (FBSP, 2021). Desta forma, é evidente como o convívio familiar, de forma contraditória, é um espaço de risco para crianças e adolescentes, o que é sintomático de uma hegemonia adultocêntrica nas relações sociais, a qual insere crianças e adolescentes em uma posição de submissão e subordinação, configurando uma dinâmica opressiva que se amplifica consideravelmente a depender dos marcadores de raça, gênero e classe.

No eixo da Promoção de Direitos, a pandemia acentuou desigualdades estruturais. Milhões de crianças perderam acesso à escola, à alimentação escolar e à convivência comunitária. Segundo o UNICEF (2021), o Brasil teve mais de 5 milhões de crianças e adolescentes sem acesso à educação durante o período crítico da pandemia, e cerca de 40% das famílias pobres relataram dificuldade em garantir alimentação adequada. Esses dados revelam o colapso temporário de políticas essenciais como Assistência Social e a rede de educação básica como pilares do SGD.

Por fim, o eixo do Controle Social foi gravemente afetado pela desestruturação dos espaços de participação, com a paralisação de conselhos e conferências de direitos. Mota (2020) analisa que o desmonte de mecanismos institucionais de participação social no Brasil compromete os espaços de mediação entre Estado e sociedade, fragilizando os fundamentos da democracia participativa instituída pela Constituição de 1988. Essa análise se materializa no caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O percurso ao longo deste capítulo demonstra que as políticas destinadas à infância e à adolescência no Brasil foram historicamente marcadas pela contradição

entre a tutela e a emancipação. Do período colonial ao neoliberalismo contemporâneo, as crianças e adolescentes das classes subalternas permaneceram no centro de uma disputa hegemônica que expressa, em última instância, a forma como o Estado brasileiro organiza o consenso em torno da desigualdade social.

Foi possível identificar que cada ciclo histórico redefine o papel do Estado e da sociedade civil na mediação dos conflitos sociais e na construção do consentimento. No campo da infância, isso se manifesta na alternância entre projetos que ampliam os direitos como o ECA e o Sistema de Garantia de Direitos e processos que os restringem, como as políticas de austeridade e o neoconservadorismo recente. Assim, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) emerge não apenas como um arranjo institucional, mas como um espaço de disputa hegemônica no qual se confrontam visões de Estado, sociedade e infância.

A efetivação do SGDCA encontra limites concretos impostos pela lógica neoliberal e pelas desigualdades históricas do país. O desafio da intersectorialidade, conforme Baptista (2012), revela que a articulação entre os eixos de Promoção, Defesa e Controle se dá em uma assimetria dinâmica, marcada por diferentes capacidades institucionais e por uma estrutura social profundamente desigual. Isso significa que o sistema, para além de sua normatividade, deve ser lido nas suas contradições e nas suas práticas cotidianas.

É nesse ponto que se insere o próximo capítulo. A análise se desloca agora para o plano empírico, voltando-se à realidade concreta do território da Cidade Olímpica, em São Luís do Maranhão, um espaço periférico que sintetiza, em escala local, as contradições estruturais aqui debatidas. A investigação de campo buscou apreender como se operacionaliza, na prática, a atuação intersectorial dos serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), mapeando suas mediações institucionais, limites e potências, enquanto expressões vivas das disputas pela proteção integral no cotidiano das políticas públicas periféricas

3 CIDADE OLÍMPICA EM SÃO LUÍS: formação territorial, conflitos e contradições da periferia

Nesta seção, desenvolve-se uma análise da formação territorial da Cidade Olímpica, compreendendo-a como resultado de processos históricos de desigualdade urbana, disputas fundiárias e luta social pelo acesso à terra e à cidade. A abordagem parte da gênese do território, marcada pela ocupação popular e pelos conflitos em torno do direito à moradia, evidenciando a centralidade da ação coletiva e das articulações políticas na permanência dos coletivos e movimentos sociais no local. Na sequência, analisou-se a consolidação da Cidade Olímpica enquanto periferia urbana, destacando as contradições socioespaciais, a precariedade estrutural e a presença seletiva do Estado, que se manifesta de forma fragmentada e desigual na provisão de infraestrutura e serviços públicos. Por fim, a seção realiza a caracterização recente do território, situando suas dinâmicas sociais, econômicas e urbanas como elementos estruturantes para a compreensão das desigualdades que atravessam a vida cotidiana da população e que incidem, de maneira particular, sobre crianças e adolescentes, temática a ser aprofundada no capítulo seguinte.

3.1 A Cidade Olímpica em São Luís: gênese urbana e configuração da periferia

A Cidade Olímpica, localizada no eixo sudeste de São Luís, constitui um dos territórios que sistematizam de forma contundente o processo histórico de periferização da urbanização brasileira. Seu surgimento está umbilicalmente associado à expansão da malha urbana, a qual força compulsoriamente a ocupação de espaços situados à margem do núcleo histórico e econômico da capital maranhense. Segundo Maricato (2005) esse fenômeno marca um avanço desigual da cidade formal sobre bolsões de precariedade. Em São Luís se nota esse processo nas décadas de 1980 e 1990 quando as políticas habitacionais descontínuas e a expansão informal e não planejada dos loteamentos empurram populações de baixa renda para loteamentos periféricos com limitada presença do Estado. Soares (2008, p. 30) reforça que:

O aumento considerável da população em São Luís produz como consequência a enorme procura por moradia. Essa busca por um espaço residencial provoca o surgimento de ocupações irregulares, que se tornam,

mesmo apresentando precárias condições estruturais, a única opção de várias pessoas, no que diz respeito à satisfação de suas necessidades de habitação. A ocupação Cidade Olímpica, assim como tantas outras ocupações, surgiu devido à existência de um drama vivido e compartilhado por diversas pessoas: a falta de moradia.

O adensamento populacional motivado pelo sonho da residência própria e pela busca de melhores condições de vida, intensificado pelo movimento de êxodo rural no Maranhão, contribuiu para a formação de diversas ocupações populares em São Luís, em sua maioria afastadas do centro urbano. A Cidade Olímpica, assim como as áreas do entorno da Cidade Operária, emerge desse processo mais amplo de expansão periférica da capital maranhense (Veras, 2023).

O surgimento e o adensamento da região periférica em São Luís impulsionaram a criação de serviços básicos, como linhas de transporte periurbano, para atender aos deslocamentos cotidianos da classe trabalhadora que residia nesses espaços. Nessa dinâmica, bairros localizados na franja periférica e metropolitana, a exemplo da Cidade Operária, Jardim América, Paranã, Tambaú, Maiobão, Parque Vitória e São Raimundo passaram a se configurar como verdadeiros “espaços-dormitório”, concentrando população de baixa renda em áreas longínquas e afastadas dos principais polos de trabalho da cidade (Rabêlo, 2012).

Conforme Silva (2020), no início de 1976, o Estado do Maranhão planejou, em parceria com o Banco Nacional da Habitação (BNH), a construção de 15.000 unidades habitacionais. Desse total previsto, apenas 7.500 foram efetivamente entregues no complexo da Cidade Operária, sendo destinadas a trabalhadores com renda mínima de até cinco salários mínimos e que pudessem assumir os custos de financiamento. A extinção do BNH em 1986, somada ao não cumprimento integral das metas habitacionais, desencadeou uma série de contradições no processo de provisão de moradia. O vazio deixado pelo Estado agravou a crise entre a necessidade social de habitação e a ocupação informal das unidades, abrindo espaço para conflitos e disputas territoriais entre diferentes atores sociais. Sobre o acirramento dessas tensões e a eclosão de novas ocupações a partir do esvaziamento das políticas habitacionais estatais, Silva (2020, p. 92-93) clarifica que:

A extinção do BNH e a não entrega das casas, a Cidade Operária transformou-se em um grande palanque, um espaço para banquete eleitoral, em que advogados, jornalistas, sindicalistas e políticos estimulavam o ato de invasão. No início do ano de 1987, “foi protagonizada a cena mais cruel que se tem conhecimento na História da Habitação Popular do Maranhão. A luta

do POVO X POVO para garantir o direito ao teto.” A disputa pelas casas tinha de um lado os mutuários e do outro os ocupantes. A retirada dos ocupantes se deu com a ação da Polícia Militar. Porém, ainda no mês de março de 1987, o então Governador do Maranhão – Eptácio Cafeteira, declarou à imprensa que “a casa era de quem estava dentro dela”. Dessa forma, das 7.500 unidades habitacionais, 4.000 ficaram sob a posse dos mutuários e 3.500 com os ocupantes.

A dinâmica descrita por Silva revela como os conflitos entre mutuários e ocupantes, mediados pela intervenção estatal, expõem a fragilidade estrutural das políticas habitacionais brasileiras diante das necessidades reais da classe trabalhadora. A posição do governador, ao reconhecer a legitimidade de quem já estava na moradia, expressa a tensão entre a ordem legal e a pressão social organizada, demonstrando como o Estado, diante da crise, atua de forma reativa e não planejada. Essa mediação emergencial, embora mitigue o impasse imediato, é incapaz de alterar a lógica estrutural de exclusão territorial que caracteriza a produção da cidade, ao contrário, cria um novo ciclo de deslocamentos e inseguranças que compele as famílias a migrarem para novos assentamentos. É justamente nesse contexto de expulsões sucessivas e ausência de alternativas habitacionais que se conforma o cenário que culminaria na histórica ocupação da Cidade Olímpica (Silva, 2020).

Sendo assim, o processo que leva essas famílias a buscar outro território para conquistar o direito à cidade, como Renata Rabêlo (2012, p. 70), “não ocorreu por acaso, já que um terreno ocioso, em grandes dimensões, adjacente a um dos maiores conjuntos habitacionais de São Luís propicia uma maior infraestrutura ao local e mais facilmente acesso à cidade”. O embate territorial na Cidade Operária reverberou por toda a periferia adjacente, elegendo o terreno que viria a ser a Cidade Olímpica como o novo palco da resistência. As famílias que permaneceram em situação de extrema precariedade habitacional, impedidas de se fixarem nas unidades em disputa, reorganizaram-se e deflagraram uma nova frente de luta. Assim, as contradições desencadeadas na Cidade Operária não se esgotaram em suas fronteiras, mas transbordaram, alimentando a vigorosa ocupação coletiva que fez nascer o novo território.

3.1.1 A Cidade Olímpica: gênese urbana e (re)configuração da periferia a partir dos sujeitos

O território da Cidade Olímpica é expressão de um processo de ocupação iniciado no ano de 1996. Segundo FIEMA (2015) o bairro da Cidade Olímpica é considerado a maior invasão da América Latina e ainda um dos conglomerados urbanos de São Luís com indicadores de violência mais alarmantes (MPMA, 2017). Cabe destacar que esse processo foi socialmente difundido e frequentemente denominado como “invasão” pelos meios de comunicação e nas relações interpessoais e comunitárias. No entanto, pode ser mais adequadamente compreendido como uma ocupação urbana ou até mesmo como uma conquista, sobretudo quando se considera que o direito à moradia e à participação na cidade são direitos coletivos assegurados constitucionalmente.

Naquele contexto, tais direitos não estavam sendo efetivamente garantidos, sendo por meio da luta e da organização popular que passaram a se materializar. Ainda que se tratasse de um espaço formalmente privado, o debate acerca de sua função social constitui o fundamento de uma reivindicação legítima, que sustenta a compreensão dessas ações não como mera “invasão”, mas como expressão concreta da busca por direitos já existentes no plano jurídico.

A Cidade Olímpica integra a malha urbana do município de São Luís, situando-se no eixo leste da capital, onde estabelece limites fronteiriços com os bairros Jeniparana, Riod Preto, Santana e Janaína (RIBEIRO, 2007, p. 27). O entorno revela uma localização entre os Municípios de São Luís e São José de Ribamar, que anterior à conquista popular pertencia à empresa Gás Butano. Cabe pontuar ainda o avanço de ocupações ao redor da Cidade Olímpica que estão em movimento no momento desta pesquisa e que tem características de vivem em regiões periféricas na reprodução da vida e acesso aos serviços públicos dos ocupantes, assim como Jeniparana, Riod, Santana e Janaina, o que configura essa parcela da cidade como um território onde as desigualdades tendem a ser de mesmo grau.

Segundo o IBGE (2022), a Cidade Olímpica figura entre as maiores comunidades urbanas brasileiras classificadas como favelas, reunindo aproximadamente 27.326 habitantes e cerca de 8.923 domicílios particulares permanentes ocupados. Esses dados evidenciam a expressiva dimensão populacional vivendo em assentamentos precários em São Luís, onde 35% da

população reside em favelas. A capital apresenta o Coroadinho na 8ª posição e a Cidade Olímpica na 18ª posição entre as maiores favelas do Brasil, totalizando mais de 78 mil moradores e 25.654 moradias. Ainda conforme o IBGE (2022), a inserção da Cidade Olímpica nesse recorte nacional permite compreender o bairro como parte de um conjunto de territórios atravessados por vulnerabilidades socioeconômicas estruturais, o que dialoga diretamente com os desafios enfrentados pelas políticas públicas e pelos serviços de proteção social no contexto local.

Segundo Rabêlo (2012) a população da região da Cidade Olímpica registra uma maioria de adultos (52,62%), secundada por um expressivo contingente de crianças e adolescentes, que perfazem 38,5% da população, e uma menor proporção de idosos (3,88%) de idosos. Identifica-se ainda a maior presença de mulheres com 52% contra 48% de homens. Esse conjunto de indicadores evidencia uma configuração demográfica típica de territórios periféricos brasileiros, nos quais a forte presença de jovens convive com estruturas de proteção social frequentemente insuficiente. A predominância de crianças, adolescentes e mulheres, que são grupos mais expostos às vulnerabilidades socioeconômicas, reforça a necessidade de políticas públicas integradas e territorializadas, capazes de responder às demandas específicas de um território cuja composição etária e de gênero revela desigualdades estruturais persistentes Silva (2017, p. 156) resgata que:

É pertinente apontar que os nomes das principais avenidas do bairro fazem referência a momentos importantes vivenciados pela comunidade. A Avenida 29 de Dezembro faz referência ao dia da reocupação da área, ou seja: momento da segunda ocupação. A Avenida Jailson Sousa Viana faz alusão ao adolescente assassinado na localidade, cujo corpo foi encontrado em 02/01/1997. A Avenida 22 de Janeiro relembra a data da reintegração de posse, quando houve o confronto da população com a polícia. E, por fim, a Avenida 23 de Março, dia no qual os ocupantes foram autorizados a permanecer nos lotes.

Essas denominações, longe de serem meros elementos de toponímia, revelam um território constituído pela ação coletiva, pela resistência e pela produção simbólica dos sujeitos que o habitam. Ao inscrever nas ruas as datas de enfrentamento, dor e conquista, a comunidade afirma sua própria narrativa sobre o espaço, um gesto que dialoga diretamente com a perspectiva gramsciana de que toda linguagem e toda nomeação carrega uma concepção de mundo.

Embora o IBGE classifique a Cidade Olímpica como “favela”, sua conformação se aproxima mais do que a literatura denomina periferia urbana. Como

argumenta Milton Santos (1993), a periferia não se define apenas pela distância física do centro, mas pela produção desigual do espaço e pela presença limitada do Estado. A Cidade Olímpica, inserida em um contexto de expansão urbana precária, expressa plenamente esse processo, Kowarick (2009, p. 224) analisa que:

Existe um olhar externo que as homogeneíza como áreas que concentram problemas sociais; está na raiz de vastos preconceitos que as discriminam como locais potencialmente perigosos, por onde mais facilmente se disseminam os caminhos que levam à delinquência; a favela produz imaginários que, em tempos de “aumento do desemprego” e da criminalidade, só podem acirrar a visão de “promiscuidade”, “vício” ou “perigo”, afetando a vida dos seus habitantes que dentre outras condutas procuram esconder os seus pertences ou local de moradia. Por isso, as favelas e seus habitantes devem ser vistos no plural, pois não são diferentes entre si, como, num mesmo aglomerado é frequente encontrar-se padrões socioeconômicos e urbanísticos bastantes diversos: elas constituem microssomos que espelham os vários graus de desigualdades presentes nos extratos básicos de sedimentação da sociedade e, assim, não podem ser vistas como mundos à parte e excluídas da cidade em que são inseridas.

Desta forma, a Cidade Olímpica revela concretamente o processo descrito por Kowarick: a imposição de um olhar externo que homogeneíza e estigmatiza os territórios periféricos historicamente classificados como favelas, fixando-os como espaços de carência, risco ou ameaça. A caracterização da comunidade como uma das maiores “favelas” de São Luís reforça esse enquadramento simbólico, produzindo efeitos materiais sobre a forma como o território é percebido pelo poder público e pelos próprios moradores.

Como discutido anteriormente, a gênese da Cidade Olímpica está marcada por luta, organização coletiva e afirmação de direitos, elementos que tensionam e contrastam diretamente com as narrativas criminalizantes de perigo, desordem ou delinquência que frequentemente recaem sobre espaços periféricos. Essa distância entre a experiência vivida e a narrativa dominante evidencia como a desigualdade urbana também opera no plano simbólico: opera no plano simbólico, na medida em que define sentidos, atribui valores assimétricos e legitima a seletividade da ação estatal. Em territórios como a Cidade Olímpica, o estigma não apenas descreve; ele produz realidades, orienta políticas, restringe possibilidades e reforça processos de exclusão historicamente sedimentados.

3.1.2 Periferias, desigualdades e exclusões: leitura crítica desde o território

De acordo com Fernandes (2011, p. 34), “os municípios brasileiros têm sido muito mais bem-sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-lo”. Esse apontamento diz muito sobre o processo contraditório entre direito legal e acesso real e a necessidade de organização da classe trabalhadora para garantir o direito fundamental à moradia no território da Cidade Olímpica. Sobre as especificidades desse descompasso institucional entre a melhoria da infraestrutura urbana e a efetiva titulação jurídica da terra na periferia ludovicense, Rabêlo (2012, p. 46) pontua que:

Este processo de um pseudocrescimento urbano, pautado nos interesses das elites e dos setores dominantes de mercado, alicerçou novas perspectivas para as cidades e para a população que nelas se estabelecesse. Neste caso, as péssimas condições de trabalho e as remunerações minguadas, associadas a uma especulação imobiliária cada vez mais acirrada, trouxe à tona uma gama de trabalhadores deslocados, os quais, sem moradia, em grande parte, começaram a “invadir” e alocar regiões desocupadas

A organização urbana marcada pelo processo de ocupação por grupos historicamente criminalizados e excluídos expõe de forma evidente as bases capitalistas que estruturam a apropriação do território. No modo de produção capitalista, a tendência é a manutenção da desigualdade e a reprodução da subsistência da classe dominada, que muitas vezes se vê a recorrer às ocupações coletivas como alternativa extrema para assegurar um direito fundamental. Nesse sentido, as ocupações revelam não apenas a disputa imediata pela terra, mas também a engrenagem pela qual a cidade é produzida e distribuída de modo desigual, concentrando oportunidades em determinados espaços enquanto nega o acesso pleno àqueles que dependem da própria ação coletiva para afirmar seu direito à cidade. Sobre as amarras estruturais que convertem o solo urbano em mercadoria e empurram a classe trabalhadora para as franjas da exclusão, Falcão (2008, p. 15) assevera que:

As invasões, enquanto lutas urbanas, partem da constatação da incapacidade do Estado capitalista em produzir modificações decisivas no Estatuto da Terra, limitando-se a intervenções marginais destinadas a controlar as tensões sociais. Esta incapacidade seria originária da atitude do Estado ante a renda fundiária, mecanismo pelo qual um valor criado pela sociedade é apropriado pelo proprietário fundiário.

Embora Falcão identifique a “incapacidade” do Estado capitalista de promover reformas estruturais no acesso à terra ou acesso à cidade, essa limitação não é circunstancial, mas derivada do próprio funcionamento da superestrutura capitalista e de suas prioridades. A garantia de território à classe trabalhadora não integra, de forma espontânea, o planejamento estatal, pois isso implicaria confrontar diretamente os mecanismos de apropriação privada que sustentam a ordem fundiária. Assim, quando o Estado intervém em conflitos urbanos, como no caso da Cidade Olímpica, sua atuação tende a ser reativa e limitada, operando por meio de soluções que permanecem inteiramente dentro da lógica à lógica mercantil, traduzindo-se na aquisição pública de glebas junto a proprietários privados, na concessão de regularizações parciais ou em negociações pontuais que preservam, em última instância, a centralidade da propriedade como fundamento do sistema. Dessa forma, ainda que ofereça respostas imediatas às tensões sociais, o Estado o faz sem romper com a engrenagem que engendra e legitima as assimetrias territoriais. Acerca das contradições que permeiam o papel do Estado na administração dessas franjas de exclusão urbana, Cardoso (2016, p. 39) assevera que:

Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, seja pela via do mercado, seja pela via das políticas públicas, sempre foram insuficientes, atendendo, quando muito, apenas parte das necessidades reais de produção [...] o acesso à habitação só se viabilizou através de processos de ocupação de terras ociosas e da autoconstrução da moradia, gerando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com a sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção

Rabêlo (2012) reforça que a lógica do capital se mostra conflitual ao ponto em que, reproduzindo-se historicamente a partir dos antagonismos de classe, coloca a sociedade em uma arena juridicamente marcada pela igualdade formal e pela liberdade abstrata, enquanto as condições concretas da vida material revelam desigualdades profundas. As expressões da questão social, manifestações indissociáveis da própria dinâmica da acumulação capitalista, exigem do Estado uma atuação efetiva, como se observa no caso da Cidade Olímpica. Corroborando essa perspectiva, Rabêlo (2012, p. 51) sinaliza que:

O aguçamento da luta de classes, como diferentes forças que pressionam o Estado, se explicita no campo através do conflito pela posse de terra e, nas cidades, pelo fechamento das vias legais de acesso à moradia, o que criou condições para uma nova práxis, pensando o direito sem asfixiá-lo na

estrutura do positivismo jurídico. Nas cidades, a posse que decorre da ocupação coletiva luta também pelos direitos de cidadania, que se corporifica nos serviços e equipamentos urbanos: saneamento básico, água, esgoto, luz etc.

Os processos que sucedem as ocupações, com a formação de assentamentos insalubres em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos, evidenciam desafios estruturais distintos das regiões planejadas da cidade. A ausência de infraestrutura inicial obstaculiza a articulação de redes e sistemas públicos no território, revelando a incompatibilidade entre as necessidades reais da população e a agenda estatal, que historicamente não prioriza a alocação de recursos nesses espaços. Soma-se a isso o preconceito social que criminaliza a luta coletiva por moradia e estigmatiza esses territórios como áreas perigosas ou secundárias, apartando-os do tecido urbano formal e submetendo a população local a um ciclo de exclusão e negligência institucional

A Cidade Olímpica, segundo Silva (2020, p. 90), “tornou-se um símbolo de luta pela moradia com relevância local e nacional, principalmente pelo alto poder de organização da população”. Os resultados alcançados pela luta popular no território, embora expressivos e emblemáticos, configuram uma exceção no cenário brasileiro, o qual é majoritariamente marcado pela violência das reintegrações de posse, por despejos forçados e pela contínua insegurança jurídica. Ainda assim, compreender o percurso histórico que conformou a ocupação da Cidade Olímpica e suas implicações se mostra fundamental, pois permite iluminar as condições sociais, políticas e institucionais que possibilitaram a consolidação do bairro e, ao mesmo tempo, revelar os limites estruturais que moldam as lutas pelo direito à cidade no país.

3.2 Cidade Olímpica: histórico de conflito e afirmação territorial

Em 1996, mais uma ocupação urbana ganha força. Desta vez, no território que viria a ser conhecido como Cidade Olímpica, Sua denominação foi escolhida em alusão aos Jogos Olímpicos de Atlanta, realizados naquele mesmo ano nos Estados Unidos. A denominação expressava, de forma simbólica, a percepção de que a luta pela moradia exigiria esforço, superação e organização coletiva, à semelhança do rigor exigido nos certames esportivos internacionais. A comunidade tinha consciência

de que o processo iniciado não seria simples nem rápido, mas demandaria resistência e continuidade da mobilização popular (Rabêlo, 2012).

O sentido atribuído pelos próprios sujeitos à escolha dessa identidade toponímica reverbera no depoimento de Renata Gaspar, liderança integrante da Comissão dos Sem-Teto. Acerca do espírito de resiliência impresso no DNA do bairro, o relato registrado na obra de Rabêlo (2012, p. 71) elucida que:

Ela foi fundada pela primeira pessoa no período das Olimpíadas, por esta razão se chama Cidade Olímpica. [...] Quando nós viemos pra cá não estava mais no período, mas nós não mudamos o nome, porque pra nós a nossa olimpíada tava começando naquele momento; tinha passado, mas pra nós ia começar [...].

Gramsci (1999) pontua que toda linguagem contém elementos de uma concepção de mundo. A escolha do nome Cidade Olímpica, portanto, não é neutra. Nomear um território é sempre um ato político e envolve disputa simbólica, produção de consenso e afirmação de identidades. No contexto daquela ocupação, os protagonistas da luta popular se equiparavam aos atletas que enfrentam provas duras, exigindo preparo, coragem e persistência para alcançar seu objetivo nos Jogos Olímpicos. Assim como, nos Jogos Olímpicos, a “cidade olímpica” é o espaço reservado àqueles que conquistaram o direito de estar ali, a ocupação Cidade Olímpica de São Luís tornou-se materialização política dos sujeitos que afirmaram, pela luta coletiva, seu direito à terra e à cidade.

O espaço de ocupação reivindicado pela população correspondia a uma área extensa de aproximadamente 1.437 hectares, sem qualquer função social definida. Esse território, entretanto, era propriedade da empresa Gás Butano, pertencente ao Grupo Edson Queiroz, família tradicional do Ceará. Diante da insuficiência dos meios legais para garantir o acesso à terra, a população organizou-se para a retomada daquela área, acionando estratégias de resistência que historicamente marcam a busca pelo direito à moradia nas periferias brasileiras (Veras, 2023).

Assim, a impossibilidade de acesso à terra pela via formal, seja por mercado ou por políticas públicas insuficientes, conduz à emergência de ocupações urbanas como resposta às desigualdades produzidas pelo modelo de cidade mercadoria. Trata-se, portanto, de um conflito que expressa a tensão central entre o direito à cidade e a lógica proprietária, revelando que, quando o Estado não regula os processos que privatizam grandes áreas urbanas, resta aos grupos populares recorrer

à luta coletiva para transformar a cidade em espaço de vida. Sendo assim, Silva (2020, p. 95) assevera que:

A primeira ocupação, no terreno que hoje se configura como o bairro, ocorreu no dia 23 de julho de 1996, momento em que quase três mil famílias ocuparam uma área de 1.437 hectares, de propriedade da empresa Sociedade Butano Ltda, pertencente ao Grupo Edson Queiroz. Essas famílias foram organizadas por um candidato ao cargo de vereador que cobrava uma taxa de R\$ 2,00 (dois reais) por cada lote. Segundo ele, este valor seria para cadastrar os terrenos para o assentamento das famílias. Como em tantas outras localidades, o processo de ocupação teve motivação político-eleitoral

Conforme Cardoso (2016, p. 34), “os apoios de políticos locais à ocupação ilegal de áreas urbanas foram determinantes na manutenção de vínculos de clientela entre estes políticos e as populações faveladas. ” Esse apoio é sintomático de como atores políticos têm a pretensão de formar clientes com base eleitoral, contudo é um apoio que logo se dissiparia à medida que o conflito assumia maiores proporções e complexidades. Em 1º de setembro de 1996, o proprietário da área obteve decisão judicial favorável à reintegração de posse, expedida pela comarca de São José de Ribamar, o que resultou na derrubada de mais de 15 mil casas de taipa operação caracterizada pelo emprego desproporcional da força estatal contra as famílias (Veras, 2023). Sobre a memória desse traumático episódio de repressão e a subsequente reorganização das forças populares na arena da resistência, Rabêlo (2012, p. 75) elucida que:

A despeito das declarações de José Cândido, a Empresa Gás Butano alegava em sede dos autos do Processo nº. 582/1996 (MARANHÃO, 1997) a ilegalidade da invasão das terras, tendo em vista que um particular não poderia simplesmente adentrar em um terreno alheio, que não era de propriedade dele e loteá-lo, cobrando taxas dos ocupantes. Com isso, a empresa Gás Butano saiu vitoriosa na concessão da medida liminar processual, e no ato de cumprimento da decisão judicial todas as casas já erguidas foram demolidas.

A decisão judicial que favorece a empresa Gás Butano expressa de forma exemplar a centralidade da propriedade privada na mediação dos conflitos fundiários urbanos, mesmo quando se trata de áreas extensas destituídas de função social. Conforme Santos (1996), o Estado, longe de atuar como ente neutro, opera de maneira seletiva na produção do espaço urbano, garantindo prioritariamente a segurança jurídica dos agentes privados detentores de capital, enquanto posterga ou nega o reconhecimento de demandas sociais legítimas, como o direito à moradia.

Nesse sentido, a atuação estatal, ao acionar seus aparatos jurídicos e coercitivos para efetivar a reintegração de posse e demolir as moradias já construídas, reafirma uma lógica de ordenamento territorial que subordina a vida e a reprodução social da classe trabalhadora aos imperativos da propriedade e da valorização da terra urbana.

Torna-se imperativo apreender a dinâmica da organização popular a partir do momento em que ela enfrenta a contraofensiva do poder público, o qual mobiliza aparatos institucionais com o escopo de desarticular e criminalizar as bases de apoio. Conforme analisa Gohn (2011), os movimentos sociais urbanos, ao reivindicarem direitos básicos como moradia e território, passam a ser enquadrados institucionalmente não como sujeitos políticos legítimos, mas como problemas de ordem jurídica e policial. Nesse sentido, a repressão não se limita à retirada física dos ocupantes, mas opera também no plano simbólico, criminalizando a ação coletiva e reafirmando a primazia da propriedade privada sobre o direito social à moradia.

Esse tipo de intervenção evidencia a fragilidade dos canais institucionais de mediação e participação social, empurrando os movimentos para um ciclo de repressão, reorganização e novas ocupações. No caso da Cidade Olímpica, a demolição das moradias não encerra o conflito, mas aprofunda a luta, produzindo novas formas de organização popular e deslocando a disputa territorial para outras áreas, o que demonstra que a repressão estatal, longe de eliminar o movimento, contribui para sua reconfiguração (Gohn, 2013).

Desta forma, Silva (2020) relata que em 04 de novembro de 1996 foi organizada a Marcha Pela Reforma Urbana para vocalizar as demandas habitacionais em São Luís, o que evidencia um problema urbano da capital e que o território da Cidade Olímpica está protagonizando uma luta que afetou toda a cidade. Os atos públicos e políticos realizados por esta organização perduram por algum tempo, tendo como um de seus desdobramentos cruciais a fundação, pelos ocupantes expulsos do território da Cidade Olímpica, da Comissão dos Sem-Teto (Rabêlo, 2012). Conforme as memórias de Gaspar, em entrevista, sobre esse período de latência e reorganização das forças de base, a articulação de uma nova estratégia de enfrentamento revelou-se fundamental:

Dentro desses três meses, o Fórum da Moradia organizou uma comissão [...], procurou se a gente tinha coragem de ocupar a Cidade Olímpica, agora como que a gente ia ocupar a Cidade Olímpica com 25 pistoleiros armados até os dentes? E a área cercada todinha de arame farpado, só com peça de madeira dessa grossura [...]. Era só fé em Deus e coragem pra poder fazer isso, agora,

o que nós fomos fazer, dentro desses três meses, nós fomos estudar, como era que a gente ia fazer pra retomar a Cidade Olímpica com novas lideranças [...] (Rabêlo, 2012, p. 78).

Esse novo momento caracterizou-se por um patamar superior de organização popular. A experiência anteriormente vivida conferiu maturidade política ao movimento e evidenciou a necessidade de estruturar a luta por moradia a partir de uma instância de representação coletiva. Nesse sentido, passaram a ser realizadas reuniões semanais, momentos sistemáticos de planejamento e, sobretudo, o cadastramento das famílias sem-teto interessadas em ocupar o território, que totalizou aproximadamente 15 mil pessoas. Como parte das táticas adotadas, articulou-se uma manifestação pacífica e realizou-se, por meio de assembleia, a eleição de uma comissão responsável por representar os interesses do movimento junto ao governo. (Rabêlo, 2012).

Soares (2008) reforça que, em Assembleia Geral deliberativa, os trabalhadores pactuaram a data da nova ocupação territorial, agendada para 29 de dezembro daquele ano. Cabe destacar o expressivo planejamento tático demonstrado pelos atores sociais envolvidos no embate da Cidade Olímpica. Aquilo que, sob uma leitura hegemônica, poderia ser criminalizado e socialmente estigmatizado como vadiagem ou como ataque aos dogmas privatizantes do capitalismo, revela-se, na realidade, como um movimento marcado por elevada capacidade organizativa, forte sentido de coletividade e pela expressão concreta de uma necessidade social legítima, que só poderia ser enfrentada por meio da organização e da luta popular. Contudo, nas semanas que antecederam os preparativos da segunda ocupação, ocorreu um fato que viria a revoltar profundamente toda aquela comunidade em luta. Rabêlo (2012, p. 79)

A situação se agravou com o desaparecimento do adolescente Jailson Viana, em 25 de dezembro, que morava nas imediações e foi visto pela última vez adentrando na área que estava sendo vigiada por “jagunços”, pagos pela Butano). Os protestos com os restos mortais autorizados pela mãe do garoto foram utilizados com o objetivo de mostrar para a sociedade a violência empregada contra qualquer transeunte que se aproximasse do terreno, sem que fossem observados minimamente os direitos humanos, sobretudo, a vida.

A morte de Jailson representou uma forma de retaliação e ameaça ao movimento que se constituía, tendo no corpo jovem de Jailson a materialização das consequências e do aviso dirigido àqueles que ousassem desafiar bases tão sólidas

da sociedade brasileira, como a privatização de grandes territórios e a luta pela garantia do direito à moradia. Conforme aponta Veras (2023), posteriormente veio a público que Jailson teria sido vítima de Francisco das Chagas, no caso conhecido como o dos “Meninos Emasculados”, tendo o autor do crime confessado, o que não anula o impacto simbólico e político que o assassinato produziu no contexto da luta pela terra na Cidade Olímpica. Veras (2023, p. 40) contextualiza que:

Chama a atenção como a luta fundiária foi impactada e potencializada pelo desaparecimento de Jailson Alves Viana, o que por sua vez teve na violência contra a dignidade sexual e a tomada do corpo como fator motivador. Mesmo que os moradores não soubessem, a luta pela terra foi atravessada por um episódio abusivo, vez que o ritual empregado por Francisco das Chagas consistia em ceifar a vida de meninos para a retirada do órgão genital, portanto a violência sexual era elemento central do modus operandi.

A brutalidade dos fatos mencionados remete diretamente às reflexões desenvolvidas no capítulo anterior. No caso de Jailson Viana, jovem periférico inserido em um conflito por moradia, observa-se uma convergência trágica entre a luta territorial e a histórica negação de direitos à infância e à juventude no Brasil. Assim como na gênese dos movimentos em defesa dos direitos de crianças e adolescentes que tiveram no direito à moradia uma de suas pautas centrais, a exemplo do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a juventude de Jailson foi abreviada em meio a uma violenta disputa territorial.

Isso ocorre em um contexto no qual já existiam marcos legais de proteção, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990. Contudo, essa fatalidade evidencia que crianças e adolescentes brasileiros, especialmente aqueles inseridos em territórios periféricos, ainda não usufruíam plenamente de direitos básicos, como moradia, proteção e prioridade absoluta, revelando que os traços da Doutrina da Situação Irregular e os vetores de desvalorização da vida de crianças e adolescentes permaneciam fortemente presentes na década de 1990.

Dito isso, cabe pontuar que as ossadas do adolescente Jailson Viana foram levadas às manifestações como símbolo de revolta e de urgência na garantia do direito à moradia e, por consequência, à segurança das famílias sem-teto. Dessa forma, no dia 29 de dezembro, a partir de uma assembleia, deliberou-se pelo reingresso coletivo no território, articulação que angariou o apoio institucional do Fórum Maranhense de Moradia, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), do SINDSEP, da

CUT, da Cáritas Brasileira e da Igreja João Calábria, mobilizando um contingente aproximado de 2.500 pessoas dispostas à resistência (Silva, 2018).

A luta por moradia, que a princípio se apresentava como uma reivindicação pontual de um grupo específico, o que a tornava um alvo fácil do sensacionalismo midiático e da criminalização social, passa a se constituir como uma demanda coletiva robusta, agregando múltiplos atores e adquirindo ainda maior legitimidade e urgência popular em relação ao movimento anterior. Contudo, os mecanismos de defesa da propriedade privada permaneciam intactos, sustentados por estruturas jurídicas, políticas e econômicas que continuavam a operar como um dos principais obstáculos à efetivação do direito à moradia. Gaspar, integrante da Comissão dos Sem-Teto, em depoimento registrado por Rabêlo (2012, p. 80), assevera que:

Nós fomos e de lá foi feita a pergunta: Quem gostaria de fazer parte da Comissão dos Sem-Teto da Cidade Olímpica, aí cada um de nós nos apresentamos e daí começou, começamos a nos organizar com fichas, fichas de cadastro, pra fazer um cadastramento das pessoas pra gente ter uma ideia de quantas pessoas estavam precisando e começamos a fiscalizar essas pessoas pra saber se realmente elas precisavam, junto com o Fórum da Moradia. A nossa reunião com o povo ficou em frente à Igreja João Calábria , aos domingos [...] um dia a gente tiramos pra ver como é que tava a área, fomos recebidos à bala, então nós fizemos a denúncia [...] fomos até a polícia federal, fizemos a denúncia, Polícia Civil [...] aí, a Polícia Federal fez uma busca apreendeu muitas armas e no dia seguinte, fizemos um ato ecumênico, que era tornar a voltar pra ver como é que seria, então , nós fizemos esse ato em frente aqui à terra, também tava todo mundo calmo, acho que por eles não ter armas. Dali a gente já se organizou pro outro final de semana e já viemos ocupar , por volta de umas 6h da tarde, mais ou menos [...] quem estava aqui naquele momento, naquela situação, era aqueles que realmente precisavam, no dia da ocupação tinha bastante gente também [...] nesse dia eu me lembro como se fosse hoje, começamos a chegar aos poucos, pra não chamar atenção, fomos surgindo das ruas que ficam em frente do bairro, que é o Jeniparana e começamos a cortar os arames, aí quando perceberam a gente já tava lá dentro, só que fomos recebidos à foice [...] seja o que Deus quiser, pra sorte da gente chegou aquele deputado federal Haroldo Sabóia, chegou no momento, foi que a gente teve mais segurança, porque eles pararam de atacar a gente [...] até determinada parte , eles ficaram isolados, sem demora chegou Dutra, que na época também era deputado federal.

O relato evidencia, em primeiro lugar, o papel central da Igreja como espaço de acolhimento, organização e legitimação das lutas populares, experiências latino-americanas de mobilização social fundadas nos preceitos da Teologia da Libertação. A utilização do espaço da Paróquia João Calábria como ponto de reunião e articulação revela como instituições religiosas, sobretudo vinculadas a uma tradição de compromisso social, assumem funções que o Estado não cumpre, oferecendo proteção simbólica, apoio logístico e reconhecimento público às demandas por

direitos. Ao mesmo tempo, o trecho expõe um elevado grau de organização popular, marcado por estratégias conscientes de cadastramento, fiscalização interna, denúncia formal às autoridades e planejamento coletivo das ações, o que contrasta com leituras que tendem a criminalizar ocupações como práticas desordenadas ou espontâneas.

O episódio também revela um cenário de repressão e violência que se aproxima de uma lógica de guerra, no qual os moradores são recebidos “à bala” e “à foice”, evidenciando a assimetria entre o direito reivindicado e os meios mobilizados para sua contenção. Nesse contexto, chama atenção o contraste entre o tratamento dispensado aos ocupantes e a interrupção da violência a partir da chegada de parlamentares, o que explicita a hierarquização das vidas e das vozes no espaço público.

A presença de figuras políticas institucionais opera como fator de contenção da repressão, indicando que a mediação do conflito só se torna legítima quando atravessada por sujeitos reconhecidos pelo campo do poder, enquanto cidadãos comuns permanecem expostos à violência direta. Esse conjunto de elementos reforça que a luta por moradia, longe de se restringir à ocupação física do território, envolve disputas simbólicas, institucionais e políticas sobre quem pode ocupar, falar, negociar e, sobretudo, ter sua vida preservada no processo de produção da cidade.

Desta forma, o território foi novamente ocupado no dia 29 de dezembro de 1996, com forte motivação pelo assassinato do Adolescente Jailson Viana, de 14 anos, mesmo com forte confronto com a polícia que teve 30 feridos, a retomada foi concluída. No entanto, no dia 22 de janeiro de 1997 a Comarca de São José de Ribamar expediu a segunda liminar para reintegração de posse, porém houve resistência dos moradores e novamente repressão policial para cumprir a liminar. Porém Rabêlo (2012, p. 82) aponta:

Na verdade, não era uma nova liminar, embora parecesse. O que acontecia é que em uma reocupação haveria, por conseguinte, um novo cumprimento da liminar já expedida, mas que ainda era vigente. E como os ocupantes manifestavam persistência ao continuar na área, foi solicitado reforço policial para que houvesse a reintegração de posse. Não é demais lembrar que o processo havia sido instaurado contra os manifestantes da primeira ocupação, que ocorreu ilegalmente; na segunda ocupação ninguém havia se manifestado processualmente e as medidas judiciais continuavam as mesmas, favoráveis ao Grupo Edson Queiroz.

Posteriormente, em 23 de março de 1997, a população obteve autorização legal para a utilização de parte dos lotes, passando a permanecer na área enquanto

realizava reuniões e articulações coletivas. Nesse período, o grupo manteve-se organizado aguardando a tramitação da possibilidade de aquisição do território pelo Governo do Estado do Maranhão, como alternativa para a regularização da ocupação e garantia do direito à moradia (Soares, 2008).

Uma série de fatores fortaleceu o movimento de reivindicação territorial. Entre eles, destaca-se, de forma evidente, a persistência e a capacidade de resistência do movimento de ocupação. Contudo, cabe também apontar o peso do contexto político que envolvia o apoio da Prefeitura de São Luís, então sob a gestão de Jackson Lago, que disponibilizou insumos no campo da saúde para o território, posicionando-se como adversário político direto do governo estadual, liderado por Roseana Sarney. Soma-se a isso o clima de tensão e o receio de que o conflito escalasse para proporções semelhantes às ocorridas em Eldorado dos Carajás⁶, o que colocava pressão adicional sobre o Estado. Assim, tendo como pano de fundo a resistência organizada da população e a complexidade do cenário político e social, o Governo do Estado do Maranhão acabou por adquirir 272 hectares da área ocupada, viabilizando a permanência das famílias no território (Veras, 2023).

As aquisições dessa extensão de terra pelo Estado do Maranhão não podem ser compreendidas como uma concessão espontânea, mas como resultado de uma disputa hegemônica em curso. O movimento de ocupação da Cidade Olímpica, ao articular resistência popular, apoio de segmentos da Igreja, atuação de gestores municipais e pressão política organizada, passou a produzir fissuras no consenso dominante que sustentava a primazia absoluta da propriedade privada sobre o direito à moradia. Nesse contexto, o Estado atua como Estado ampliado, combinando coerção e consenso, ora tolerando a permanência provisória da população, ora buscando uma solução institucional que preservasse a lógica capitalista da propriedade ao mesmo tempo em que neutralizasse o conflito social. A compra da terra, portanto, expressa uma forma de resolução que não rompe com a lógica estrutural do capital, mas incorpora parcialmente a reivindicação popular como

⁶ O Massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu em 17 de abril de 1996, no estado do Pará, quando 19 trabalhadores rurais sem-terra foram assassinados por forças da Polícia Militar durante uma operação de desobstrução da rodovia PA-150. O episódio tornou-se um marco nacional e internacional da violência estatal contra movimentos sociais que lutavam pelo acesso à terra, simbolizando os limites da mediação institucional dos conflitos agrários no Brasil e a criminalização da ação coletiva dos sujeitos populares, especialmente em contextos de disputa territorial (Comissão Pastoral da Terra, 1997; Martins, 2000).

estratégia de recomposição da hegemonia e contenção de uma crise social que ameaçava se aprofundar.

À esteira da conquista e da posse efetiva do território, sucederam-se etapas fundamentais de ordenamento socioespacial e de regularização fundiária, processos que se estenderam até aproximadamente o ano de 2020 (Veras, 2023). Embora o direito à moradia tenha sido conquistado por meio da luta coletiva, o território da Cidade Olímpica passou a enfrentar novos desafios, especialmente no que se refere à constituição e à ampliação de serviços públicos capazes de responder às demandas de uma região marcada por elevada densidade populacional.

Nesse contexto, assim como em outras experiências de ocupação urbana, emergiram lutas no campo dos direitos sociais, destacando-se as demandas voltadas à proteção infantojuvenil e à articulação de um Sistema de Garantia de Direitos em consonância com as premissas do Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de um território cuja trajetória histórica é atravessada pela luta por reconhecimento e por políticas públicas, tendo na morte do adolescente Jailson Viana um marco simbólico e trágico que evidencia como a vida da juventude periférica permanece vulnerável, mesmo em um contexto formal de ampliação dos direitos.

Dessa forma, a análise da Cidade Olímpica não se encerra na conquista da terra, mas se projeta para os desafios posteriores de institucionalização de direitos e de organização das políticas públicas no território. É a partir desse denso percurso histórico e social que se torna premente, na seção subsequente, adentrar na análise da arquitetura institucional que materializa as políticas de proteção aos direitos da infância e da adolescência nesse território.

3.3 Território e políticas públicas para crianças e adolescentes: disputas, presenças e ausências

A constituição da Cidade Olímpica enquanto território urbano consolidado não encerra os conflitos que marcaram sua gênese, mas inaugura novas disputas relacionadas à presença, à forma e à intensidade da atuação estatal. No campo das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, essas disputas se expressam de maneira particularmente sensível, uma vez que a efetivação de direitos depende não apenas da existência formal de normas e programas, mas da capacidade concreta do Estado de se fazer presente nos territórios historicamente

marcados pela exclusão subjacente ao próprio *modus operandi* do Estado sob a égide do capitalismo neoliberal. Assim, analisar a Cidade Olímpica a partir das políticas destinadas à infância e à adolescência implica compreender como presenças institucionais e ausências estruturais se articulam em um espaço produzido pela luta popular, mas ainda atravessado por desigualdades persistentes.

Para fins analíticos, este item se concentra em um recorte anterior ao ano de 2024, mobilizando dados secundários, registros administrativos e documentos institucionais relativos aos atendimentos e serviços voltados a crianças e adolescentes no território. Essa aproximação configura uma caracterização histórico-institucional do Sistema de Garantia de Direitos no âmbito local, que antecede e fundamenta a análise empírica desenvolvida no capítulo seguinte, dedicada à pesquisa de campo.

Cabe apontar que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) é compreendido, conforme a Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como um conjunto articulado de órgãos, serviços, políticas, programas e atores institucionais e da sociedade civil responsáveis pela promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, conforme previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sob essa perspectiva, o SGDCA constitui um arranjo político-institucional fundamental para a compreensão das respostas públicas às violações de direitos que incidem com maior intensidade sobre crianças e adolescentes em territórios marcados por desigualdades estruturais, como as periferias urbanas (CONANDA, 2006). Acerca das tramas institucionais e comunitárias que envolvem essa dinâmica protetiva no território, Estrela (2023, apud Veras, 2023, p. 103) destaca que:

A violação de direitos, de falta de políticas públicas era tão grande que só recentemente a gente teve inaugurado uma escola de ensino médio na Cidade Olímpica. Então, tudo. Desde o posto de saúde, desde as escolas. Eu gosto sempre de registrar, por exemplo, que na Cidade Olímpica as escolas foram doadas pela PLAN Internacional. A PLAN fez os prédios e entregou para a Prefeitura de São Luís. Para ver o tamanho da violação de direitos naquela região, que ONGs tiveram que intervir para que as pessoas tivessem dignidade. E, a partir disso, nasce, dentro desse movimento todo, a reivindicação por políticas públicas. A gente nem falava de CRAS e CREAS, a gente só falava do direito de ter o Conselho Tutelar.

O relato evidencia que a constituição das políticas públicas voltadas à infância e à juventude na Cidade Olímpica ocorreu de forma tardia, fragmentada e marcada pela ausência histórica do Estado. A necessidade de intervenção de organizações não governamentais, um sintoma fortíssimo do neoliberalismo, para a construção de equipamentos básicos, como escolas, revela que a garantia de direitos não se deu como política pública estruturada, mas como resposta emergencial a um quadro persistente de violações.

Esse cenário reforça a compreensão de que, em territórios periféricos, a promoção, defesa e controle de direitos frequentemente antecede a institucionalização estatal, sendo impulsionada pela luta coletiva e pela ação de atores sociais externos ao poder público. Nesse sentido, a centralidade atribuída à reivindicação do Conselho Tutelar expressa a urgência de mecanismos mínimos de proteção frente a um contexto em que a infância e a adolescência permanecem expostas a múltiplas vulnerabilidades, demonstrando que a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos no território não foi resultado de planejamento estatal prévio, mas fruto de disputas políticas e sociais ancoradas na experiência concreta da violação de direitos.

No âmbito da promoção de direitos, eixo fundamental na prevenção das violências e no processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes, a presença de equipamentos públicos como o CRAS assume papel central no campo da Política de Assistência Social. Da mesma forma, as unidades educacionais, especialmente aquelas que ofertam o ensino fundamental e médio, constituem referência básica da política de educação, sendo essenciais para a garantia de direitos, a proteção social e a construção de trajetórias menos marcadas por violações de direitos.

Conforme indicadores extraídos dos relatórios de monitoramento socioassistencial (Rabelo, 2022), no ano de 2021, o CRAS da Cidade Olímpica acompanhou 1.412 famílias pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). No mesmo período, apenas 45 famílias foram inseridas como novas no acompanhamento, enquanto foram realizados 15.412 atendimentos particularizados. Dentre os encaminhamentos efetuados, 5.459 referiram-se à atualização cadastral e acesso a programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família e do Auxílio Brasil. Tais indicadores numéricos desvelam a acentuada centralização de demandas no equipamento da Assistência Social e revelam limites significativos da capacidade protetiva do território e de suas famílias.

O fato de apenas 3,19% das famílias acompanhadas corresponderem a novas inserções no ano de 2021 aponta para a persistência de situações crônicas de vulnerabilidade e violações de direitos, exigindo uma atuação intensiva e continuada do PAIF, cujo objetivo é fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a reincidência de violações e promover o acesso a direitos e serviços públicos, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993).

Ademais, o elevado número de encaminhamentos para benefícios de transferência de renda expressa o aprofundamento do empobrecimento no território, processo intensificado pelos efeitos socioeconômicos da pandemia de COVID-19, que agravou o desemprego, a informalidade e a insegurança alimentar, ampliando a dependência das famílias em relação à política de assistência social e tensionando ainda mais a capacidade de resposta dos serviços públicos nas periferias urbanas o que reforça que além do caráter de pandemia determinado pela OMS existia um estado de sindemia.⁷

Segundo Rabelo (2022), em 2021 o CRAS da Cidade Olímpica registrou 504 crianças e adolescentes inseridos nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Desse total, 40 crianças tinham entre 0 e 6 anos, correspondendo a 7,9%; 346 crianças e adolescentes estavam na faixa etária de 7 a 14 anos, representando 68,6%; e 118 adolescentes tinham entre 15 e 17 anos, o que equivale a 23,4% do total atendido. A expressiva concentração de atendimentos na faixa etária de 7 a 14 anos revela um importante indicador de desproteção social e vulnerabilidade, especialmente por abranger um período de transição entre o fim da infância e o início da adolescência. Tal dado sinaliza a necessidade de fortalecimento de programas e projetos continuados que acompanhem esse público para além dos atendimentos pontuais realizados pelo CRAS da Cidade Olímpica, articulando ações preventivas e protetivas no território.

Observa-se ainda um declínio no número de atendimentos nas faixas etárias próximas aos 18 anos, o que levanta a hipótese de que parte significativa desses adolescentes esteja sendo incorporada precocemente ao mundo do trabalho. Essa dinâmica, muitas vezes marcada pela informalidade e naturalizada pelas próprias famílias diante da precariedade socioeconômica, contribui para o afastamento dos

⁷“sindemia é um conjunto de problemas de saúde intimamente interligados e que aumentam mutuamente, que afetam significativamente o estado geral de saúde de uma população no contexto de persistência de condições sociais adversas” (Singer, p. 99).

serviços socioassistenciais e expõe adolescentes a novas formas de vulnerabilidade, evidenciadas já no cenário de 2021. No âmbito da gestão municipal Veras (2023, p.154 -155) aponta:

Em âmbito municipal, o atual prefeito Eduardo Braide (PSD-MA), candidato apoiado por Jair Bolsonaro no pleito de 2020, também impõe enormes retrocessos à política municipal da assistência social. A começar pelo fato da Secretaria de Assistência Social ter passado boa parte dos últimos três anos com secretários interinos. Em maio de 2022 a titular deixou a pasta e a gestão ficou vaga até dezembro de 2022, enquanto o novo secretário ficou por apenas quatro meses, quando novamente, em março, a pasta ficou sem titular, tendo assim permanecido até julho, quando assumiu novo titular. Além da descontinuidade do comando de gestão, muitos outros cargos de coordenação de serviços, como CRAS e CREAS estavam e continuam desocupados, gerando sobrecarga no quadro que já é insuficiente. Sem contar a redução das equipes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), dos CRAS que inviabilizou o serviço em muitas unidades, e demais problemas estruturais prediais, condições de trabalho de profissionais e até redução de frota de veículos, para visita domiciliar das equipes

A instabilidade e a descontinuidade da gestão da política de assistência social fragilizam de forma direta territórios periféricos como a Cidade Olímpica, impactando severamente o eixo de promoção de direitos previsto na Resolução nº 113 do CONANDA, pois comprometem a capacidade do Estado de garantir proteção social continuada. Desta forma, a assistência social, quando submetida à lógica da gestão fiscal restritiva e da desresponsabilização estatal, tende a assumir um caráter residual e emergencial, afastando-se de sua função protetiva e universal (Yazbek, 2012). Nesse sentido, a ausência de prioridade política, aliada a um alinhamento ideológico com matrizes macroeconômicas de orientação neoliberal e neoconservadora, reforça uma concepção de política social focalizada, precarizada e subordinada à lógica do ajuste, aprofundando desigualdades territoriais já existentes.

No âmbito da educação, no ano de 2022 o bairro da Cidade Olímpica contava com apenas duas unidades de educação básica, a UEB Cidade Olímpica e a UEB Ribamar Bogéa (SEMED, 2022). Uma análise preliminar permite afirmar que a oferta de apenas duas escolas é insuficiente para atender às demandas do território, sobretudo quando se considera o que estabelece o art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual é dever do Estado assegurar o acesso à educação a todas as crianças e adolescentes.

Ainda assim, em 2020, o Conselho Tutelar da região Cidade Operária–Cidade Olímpica requisitou à Secretaria Municipal de Educação e ao Ministério Público, a

abertura de 100 vagas para crianças e adolescentes no ensino médio, número que se repetiu com a solicitação de mais 86 vagas no ano seguinte, evidenciando a persistência do déficit de atendimento educacional no território (RABELO, 2022). Esse cenário de desassistência escolar crônica demonstra que a negação do acesso à educação atua como vetor de reprodução das desigualdades territoriais. Sobre a materialização dessa barreira institucional e seus impactos na juventude periférica, Veras (2023, p. 108) assevera que:

Em toda a capital maranhense, no início de 2023, os 10 Conselhos Tutelares realizaram mais de mil requisições por acesso a vagas na rede de ensino municipal. Dados da própria prefeitura de 12 de junho de 2023 são ainda maiores e apontam para 2059 solicitações de vagas não atendidas na capital, enquanto a macrorregião Cidade Operária e Cidade Olímpica é a 3ª área da cidade com maior número de casos, com 352 solicitações diretas a escola ou secretaria, não atendidas, o que leva à conclusão que o acesso à educação no polo Cidade Operária/Cidade Olímpica é um privilégio.

Além da atuação importante desempenhada pelos Conselheiros Tutelares de São Luís na requisição de vagas, chama atenção que a necessidade de ampliação da rede educacional se manifesta com grande intensidade no território da Cidade Olímpica. O Conselho Tutelar de referência registrou 352 requisições no início de 2023, o que evidencia a insuficiência estrutural da política educacional naquele território. Ainda que se trate de um problema de caráter municipal, que afeta toda a cidade, o sintoma mais grave da situação, que é a permanência de crianças e adolescentes fora da escola, é sentido com maior intensidade nas periferias urbanas, como a Cidade Olímpica, marcadas por múltiplas carências históricas. Quando uma política tão basilar para o processo de formação integral quanto a educação não se consolida como prioridade, outras referências e bases tendem a se constituir no cotidiano desses sujeitos, a partir das ofertas de sua realidade imediata ou das fraturas decorrentes da desassistência estatal.

Ainda sobre o ensino fundamental e a limitada oferta educacional no território da Cidade Olímpica, observa-se uma tendência de redução no número de matrículas ao longo da última década, o que evidencia a insuficiência histórica da rede pública frente à demanda local. Em 2012, a UEB Cidade Olímpica atendia 1.440 estudantes, enquanto a UEB Ribamar Bogéa registrava 2.496 matrículas. Já em 2022, esses números passaram a 1.229 e 1.621 estudantes, respectivamente, conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica (INEP/QEdu).

A redução no número de estudantes matriculados, longe de indicar diminuição da demanda por educação básica, expressa um processo contínuo de estrangulamento da oferta educacional no território, que não acompanha o crescimento populacional e as necessidades sociais da região. Trata-se de um problema histórico que sobrecarrega os poucos dispositivos educacionais existentes, impactando diretamente as condições de trabalho dos profissionais da educação e os processos pedagógicos desenvolvidos, além de aprofundar as desigualdades no acesso ao direito fundamental à educação.

De acordo com Rabelo (2022) os Indicadores de monitoramento territorial revelam, ademais, que a Cidade Olímpica dispõe de apenas uma unidade de ensino médio: o Centro Educa Mais Padre Sousa Ayres. O estabelecimento opera sob a modalidade de tempo integral, diretriz pedagógica que, embora qualificada, inviabiliza a alternância tradicional de turnos (matutino, vespertino e noturno) e restringe o alcance da matrícula. Por conseguinte, essa única instituição atendia, no ano de 2022, um contingente de apenas 245 estudantes distribuídos em 9 turmas.

A política de educação em tempo integral no Maranhão é operacionalizada, sobretudo, por meio dos Centros Educa Mais, sob coordenação da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC). Os Centros Educa Mais⁸ adotam uma proposta pedagógica orientada ao desenvolvimento do protagonismo estudantil, por meio de núcleos de participação vivenciados no cotidiano escolar, como clubes juvenis, liderança de turma e grêmios estudantis, além de garantirem a segurança alimentar dos estudantes atendidos e construção de projeto de vida (Maranhão, 2023).

Não cabe, neste momento, uma análise comparativa aprofundada entre os modelos de ensino parcial e integral, tampouco a mensuração de seus impactos pedagógicos e comunitários. Contudo, é possível afirmar que, embora o território da Cidade Olímpica disponha de um equipamento educacional qualificado e socialmente necessário, a sua capacidade de atendimento é limitada frente à elevada demanda local, o que revela uma contradição entre a sofisticação da política implementada e a insuficiência de sua cobertura em um território marcado por alta densidade populacional e expressivas vulnerabilidades sociais.

⁸No Maranhão, o modelo foi implantado em 2017 como parte do Programa Escola Digna, sendo escolhidas, inicialmente, 11 escolas localizadas em São Luís, Alcântara, Timon, Santa Inês e Viana. Posteriormente, foram implantadas, também, em outros municípios do estado, totalizando, atualmente, 57 Centros. (Maranhão, 2023).

Desta forma, a ausência ou insuficiência dessa política em territórios periféricos, como a Cidade Olímpica, não representa apenas uma falha administrativa, mas um elemento estruturante da produção da desigualdade, uma vez que a retração do braço protetivo do Estado na sociedade civil permite que dinâmicas de sociabilidade alternativas, frequentemente atravessadas pela precariedade ou por lógicas mercantis, passem a disputar o cotidiano da juventude. Assim, a exclusão educacional contribui para a reprodução de relações de subalternidade, especialmente entre crianças e adolescentes, que têm negado um direito fundamental e, simultaneamente, limitadas suas possibilidades de construção de projetos de vida.

O eixo promoção ainda estabelece uma articulação com a política de saúde. No que tange ao bairro da Cidade Olímpica, observa-se como acesso ao Sistema Único de Saúde as Unidades de Saúde Família (USF): Dr. Antônio Carlos Sousa Reis (Cidade Olímpica I), Maria Ayrecila da Silva Novochadlo (Cidade Olímpica II) e Jailson Alves Lima (Cidade Olímpica III), que são vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde. (SEMUS, 2022). Veras (2023, p. 110) aponta que:

Compostas por equipes de Estratégia de Saúde da Família especialmente referenciadas, mas absolutamente insuficientes sequer para cobrir toda a Cidade Olímpica, que dirá o seu entorno, formado pelas comunidades: Nestor, Riod, Ivaldo Rodrigues, Andiroba e São Braz do Macacos, áreas descobertas de atenção primária, mas que buscam atendimento nas unidades da Cidade Olímpica, resultando em sobrecarga, falta de medicamentos, insuficiência de profissionais e de oferta de consultas para fazer frente à demanda.

A falta de garantia de atendimentos especializados e de urgência e emergência afetam diretamente qualquer perspectiva de prioridade no âmbito da saúde, isso assola toda população do território, sobretudo a população infantojuvenil que tem que fazer grandes deslocamentos para UPA Cidade Operária e Hospital Socorrão II. (Rabelo, 2020) aponta que, no ano de 2022, apenas a USF Jailson Viana atendeu 1492 famílias e 4494 pessoas, o que demonstra ser de grande relevância territorial e grande área de cobertura que dialoga com a grande densidade populacional do território da Cidade Olímpica.

Ao analisar o eixo de defesa dos direitos previsto na Resolução nº 113 do CONANDA, tem-se como escopo a atuação do Conselho Tutelar da Cidade Operária - Cidade Olímpica, que é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional cujo

processo de escolha ocorre a cada quatro anos, no qual os votantes e os candidatos devem pertencer obrigatoriamente ao território de atuação (Brasil, 1990).

O Conselho Tutelar da Cidade Operária–Cidade Olímpica possui uma abrangência territorial que contempla aproximadamente 40 bairros (Conselho Tutelar, 2024). Tal cobertura revela-se significativamente superior ao parâmetro estabelecido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que recomenda a existência de um Conselho Tutelar para cada 100 mil habitantes. Destaca-se que, dentre os territórios sob responsabilidade deste Conselho Tutelar, encontram-se duas das regiões mais densamente povoadas de São Luís, a Cidade Operária e a Cidade Olímpica, o que amplia consideravelmente a demanda sobre o equipamento.

Nesse contexto, observa-se um crescimento expressivo no volume de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar da Cidade Operária/ Cidade Olímpica ao longo dos últimos anos. Em 2020, foram registrados 281 atendimentos, número que aumentou para 327 em 2021, 348 em 2022 e alcançou 505 atendimentos em 2023 (Conselho Tutelar, 2024).

Os relatórios do Conselho Tutelar tornam tangível uma análise que considera os impactos da pandemia de Covid-19, a qual atravessou todas as áreas da vida social, incluindo de forma significativa a política de atenção à infância e à adolescência. Como mencionado anteriormente, observa-se que, no primeiro ano da pandemia, houve um declínio no número de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar. Esse movimento não pode ser interpretado como redução das violações de direitos, mas, ao contrário, como expressão de processos de subnotificação e de invisibilização de situações de violência e negligência, decorrentes do isolamento social, da suspensão de atividades presenciais e das dificuldades de acesso aos serviços públicos no período pandêmico.

A progressão dos atendimentos nos anos subsequentes tende a refletir a retomada gradual das atividades e a reemergência de demandas represadas durante a pandemia. Ainda assim, cabe destacar a continuidade da atuação do Conselho Tutelar ao longo desse período crítico, evidenciando sua importância estratégica na linha de frente da política de garantia de direitos no território da Cidade Olímpica, mesmo diante de limitações institucionais e contextuais.

No período entre 2020 e 2023, o Conselho Tutelar Cidade Operária – Cidade Olímpica registrou um total de 1.461 atendimentos. Desse conjunto, aproximadamente

350 demandas tiveram origem no território da Cidade Olímpica, o que corresponde a cerca de 24% de todos os atendimentos realizados, apesar de o órgão possuir abrangência sobre 40 bairros distintos. Tal concentração evidencia o peso expressivo das violações de direitos de crianças e adolescentes no território da Cidade Olímpica, consolidando-o como o principal polo demandante da atuação do Conselho Tutelar em sua área de cobertura. (Conselho Tutelar, 2024).

O eixo de defesa dos direitos inclui também atores da segurança pública que se articulam, direta ou indiretamente, com os demais serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, análises empreendidas sobre os indicadores da Segurança Pública estadual (Rabelo, 2023) demonstram que, entre os anos de 2016 e 2020, a macrorregião da Cidade Operária, da qual o território da Cidade Olímpica faz parte, contabilizou 743 homicídios de vítimas com idades entre 8 e 29 anos. Esse quantitativo representa aproximadamente 46,4% do total de homicídios registrados no município de São Luís no mesmo período, evidenciando a concentração da violência letal juvenil em territórios periféricos.

Ainda nesse âmbito, dados do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte indicam que, em 2021, 14,6% dos atendimentos realizados pelo PPCAAM no Maranhão tiveram origem em casos relacionados a essa macrorregião (Rabelo, 2022). Esse percentual revela-se particularmente expressivo quando se considera que o programa atende aos 217 municípios do estado, o que demonstra que o território analisado demanda, de forma recorrente, medidas extremas de proteção. Tal cenário evidencia a sobreposição de vulnerabilidades que atravessam a infância e a juventude na Cidade Olímpica, reforçando a centralidade do eixo de defesa no enfrentamento das violações de direitos em contextos marcados por violência estrutural.

A Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC) registra que, no ano de 2020, 26 adolescentes oriundos do território da Cidade Olímpica cumpriram medidas socioeducativas, número que se manteve relativamente constante em 2021, com 19 adolescentes na mesma condição (FUNAC, 2022). Esses dados indicam uma permanência anual de adolescentes em situação de ato infracional no território. Contudo, é fundamental problematizar a leitura desses números de forma isolada.

A análise restrita a indicadores quantitativos pode levar à responsabilização exclusiva do adolescente autor do ato, invisibilizando as descontinuidades nos processos de proteção social, educação, assistência e convivência comunitária que

atravessam suas trajetórias. Nesse sentido, o ato infracional deve ser compreendido como expressão de um percurso marcado por vulnerabilidades acumuladas e pela insuficiência ou ausência de políticas públicas capazes de garantir direitos básicos ao longo do desenvolvimento desses jovens.

Os indicadores relativos ao eixo de defesa dos direitos revelam sintomas persistentes de violação e violência no território analisado, evidenciando que a atuação estatal tem se dado de forma predominantemente reativa e coercitiva. Enquanto as políticas vinculadas ao eixo da promoção de direitos se mostram sobrecarregadas por um volume elevado de demandas, reflexo direto das condições estruturais de pobreza e desigualdade, as ações do eixo de proteção apresentam respostas fragmentadas e marcadas pela não priorização territorial. Nesse cenário, o consenso estatal tende a se deslocar do cuidado para a coerção, fazendo com que o Estado atue menos como garantidor de direitos e mais como agente de controle e criminalização do território periférico.

No eixo do controle social dos direitos, a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís se apresenta de forma predominantemente institucional e normativa, com baixa incidência territorial direta na Cidade Olímpica. Não há registros sistematizados de ações específicas do CMDCA voltadas exclusivamente para o bairro, o que indica que o controle social das políticas de infância ocorre, sobretudo, no plano municipal. Ainda assim, suas deliberações impactam o território de maneira indireta, especialmente por meio da gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da regulamentação do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares que atendem a região Cidade Operária–Cidade Olímpica.

Contudo, Rabêlo (2012) destaca o papel histórico de controle social exercido pela Fundação Justiça e Paz se Abraçarão, cuja atuação foi central nas mobilizações populares por melhores condições nas políticas de assistência social e educação no território. A partir da base organizativa construída por essa Fundação e com o apoio das instalações da Escola Maria José Aragão, surge, em 2020, o Coletivo Menina Cidadã, um movimento popular composto majoritariamente por meninas, que passa a exercer um importante papel de fiscalização dos órgãos públicos no território. Por meio de sua Carta de Demanda, o coletivo explicita reivindicações que atravessam diferentes setores da política de infância e adolescência, com destaque para as especificidades das meninas e para as desigualdades de gênero presentes no acesso

e na garantia de direitos (Veras, 2023). Com isso, o Coletivo Menina Cidadã (p. 2, 2021) pontua:

Nós, Meninas Cidadãs, não queremos ser só as destinatárias das vozes da macrorregião da Cidade Operária, queremos fazer parte do processo de planejamento das ações, queremos que nossas vozes possam ser ouvidas e, mais que isso, que o nosso protagonismo seja levado em consideração, para contribuir na efetivação das políticas públicas que impactaram nas nossas próprias vidas e assim, de fato, atender às nossas reais necessidades para que possamos viver de forma digna em uma sociedade mais justa e igualitária.

A reivindicação expressa pelo Coletivo Menina Cidadã explicita uma compreensão ampliada do controle social, que ultrapassa a participação meramente formal e demanda inserção efetiva nos processos de planejamento, deliberação e avaliação das políticas públicas. Esse movimento pode ser compreendido como a atuação de sujeitos subalternos que buscam disputar a hegemonia no interior do Estado ampliado, deslocando-se da condição de meras destinatárias das ações governamentais para a de sujeitos políticos protagonistas na produção do consenso e na definição das prioridades públicas.

A atuação de coletivos populares como o Menina Cidadã revela, assim, a potência contra-hegemônica do controle social exercido a partir do território, especialmente em contextos periféricos, onde as instâncias institucionais tendem a operar de forma distante das realidades concretas. Nesse sentido, o eixo do controle dos direitos se fortalece quando articulado às organizações populares, que tensionam os limites da participação institucionalizada e reafirmam o direito à voz, à incidência política e à construção coletiva de políticas públicas mais sensíveis às desigualdades de gênero, território e geração.

Em síntese, o percurso interpretativo trilhado neste capítulo evidenciou como a história de constituição do território da Cidade Olímpica se apresenta como base fundamental para sua caracterização enquanto periferia urbana, marcada por profundas contradições sociais, políticas e territoriais. Tais contradições não se restringem ao contexto local, mas se inserem em uma dinâmica estrutural do cenário maranhense e brasileiro, manifestando-se inicialmente na luta fundiária pela moradia e, posteriormente, na persistente fragilidade da atuação estatal no campo das políticas públicas.

No que se refere à infância e adolescência, o que se observa, até um passado recente, é a ineficiência de um Sistema de Garantia de Direitos capaz de articular de forma consistente e territorializada os eixos de promoção, proteção e controle dos direitos. A atuação fragmentada, reativa e pouco integrada dos serviços evidencia que o SGD, longe de operar como um arranjo sistêmico integrado, manifesta-se de maneira fragmentada, residual e apartada das reais necessidades locais. É sob o peso dessa herança histórica e estrutural que a imersão empírica na realidade contemporânea do território, com centralidade no cenário delimitado. Torna-se premente, portanto, descortinar na seção subsequente os fluxos, os impasses e os alinhamentos políticos que moldam a atuação dos sujeitos institucionais na atualidade.

4 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS NO TERRITÓRIO: sujeitos, articulações e desafios na efetivação das políticas públicas

Este capítulo analisa a materialização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no território da Cidade Olímpica, a partir das narrativas dos profissionais que compõem a rede institucional local. A discussão concentra-se nos sujeitos envolvidos na execução das políticas públicas, as articulações estabelecidas entre os diferentes serviços e os desafios enfrentados para a efetivação das prerrogativas legais. Para tanto, a arquitetura analítica deste capítulo estrutura-se em três movimentos complementares. Inicialmente, apresenta-se a caracterização das instituições e dos profissionais entrevistados, situando-os nos eixos da Promoção, Defesa e Controle dos Direitos. Em seguida, são examinadas as concepções dos atores acerca do funcionamento do sistema e a forma como o território incide sobre suas práticas cotidianas. Por fim, a discussão aprofunda-se na dinâmica de atuação do Eixo Promoção dos Direitos, evidenciando articulações, limites institucionais e tensionamentos que atravessam a garantia de direitos no contexto pesquisado. Ao adotar o território como categoria de análise, o capítulo busca compreender não apenas a estrutura formal do sistema, mas sua concretude operacional, revelando como as políticas públicas são materializadas, ressignificadas e, por vezes, obstaculizadas pelas contradições sociais, institucionais que se relacionam e conformam o território da Cidade Olímpica.

4.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

A análise do funcionamento do SGDCA no território da Cidade Olímpica parte da identificação dos sujeitos institucionais que compõem a rede e o perímetro socioespacial pesquisados. Nesse sentido, este item apresenta a caracterização das instituições que representam parte do SGDCA e o perfil dos profissionais entrevistados, organizados a partir dos eixos estruturantes da Promoção, Defesa e Controle dos Direitos.

A pesquisa contemplou sete instituições inseridas nos três eixos do sistema, totalizando 22 profissionais entrevistados. No eixo da Promoção dos Direitos, foram incluídos serviços das políticas de assistência social, educação e saúde; no eixo da Defesa, o Conselho Tutelar da área Cidade Operária/Cidade Olímpica; e, no eixo do

Controle Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A distribuição das instituições, bem como o número e as funções dos profissionais entrevistados, encontra-se detalhada no Quadro 1.

Quadro 1 – Instituições participantes da pesquisa por eixo do SGDCA

Eixo do SGDCA	Instituição/Serviço	Nº de Entrevistados	Funções Entrevistadas
Promoção	CRAS Cidade Olímpica	3	Coordenação e Técnicos
Promoção	CREAS Cidade Operária	3	Coordenação e Técnicos
Promoção	CEM Padre José Braúlio	3	Gestor e Professores
Promoção	Centro de Saúde Jailson Alves Viana	2	Técnicos
Promoção	UEB Ribamar Bogéa	3	Gestão, técnico e professor
Defesa	Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica	5	Conselheiros Tutelares
Controle	CMDCA São Luís	3	Presidente e técnicos

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

Observa-se maior predominância de instituições vinculadas ao eixo da Promoção dos Direitos, que abrange um conjunto mais amplo de políticas públicas básicas. Essa configuração converge com a organização macroinstitucional preconizada na Resolução nº 113 do CONANDA, ainda que, no território pesquisado, essas políticas atuem em frentes distintas que se interligam no processo de garantia de direitos.

No eixo da Defesa dos Direitos, destaca-se a presença do Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica, com a participação dos cinco conselheiros tutelares em exercício. Diferentemente das demais instituições, a estrutura organizativa do Conselho Tutelar não comporta hierarquia interna que configure formalmente a figura de gestor ou coordenador, o que torna inadequada a aplicação do mesmo critério utilizado para os demais serviços. Contudo, a participação de todos

os membros do colegiado constitui um elemento relevante e fortalece a consistência analítica desta pesquisa.

Já o eixo do Controle Social expressa-se por meio de uma única instância deliberativa, o que revela uma configuração institucional assimétrica entre os eixos no contexto local, especialmente quando comparado à maior capilaridade observada no eixo da Promoção dos Direitos.

Além da distribuição institucional, torna-se relevante compreender o perfil socioprofissional dos sujeitos que executam cotidianamente as políticas públicas no território. O Quadro 2 apresenta a formação, a função exercida e o tempo de atuação dos profissionais entrevistados, variáveis que balizam a contextualização sociobiográfica e a inserção institucional dos sujeitos nesta pesquisa.

Quadro 2 – Perfil dos profissionais entrevistados

Instituição	Carga	Formação	Tempo de unidade	Sexo
CRAS Cidade Olímpica	40h	Serviço Social	3 anos	Feminino
CRAS Cidade Olímpica	30h	Serviço Social	16 anos	Feminino
CRAS Cidade Olímpica	30h	Psicologia	5 anos	Feminino
CREAS Cidade Operária	40h	Serviço Social	3 meses	Feminino
CREAS Cidade Operária	30h	Psicologia	1 anos e 6 meses	Masculino
CREAS Cidade Operária	30h	Serviço Social	7 anos	Feminino
CEM Padre Bráulio	40h	Letras/ Filosofia	1 anos e 6 meses	Masculino
CEM Padre Bráulio	40h	Biologia	5 anos	Feminino
CEM Padre Bráulio	40h	Química	4 anos	Feminino
Centro de Saúde Jailson Alves Viana	30h	Enfermagem	22 anos	Feminino
Centro de Saúde Jailson Alves Viana	30h	Psicologia	25 anos	Feminino
UEB Ribamar Bogéa	40h	Educação Física	1 ano e 6 meses	Feminino
UEB Ribamar Bogéa	30h	Nutrição/ pedagogia	5 anos	Feminino
UEB Ribamar Bogéa	40h	Física	7 anos	Masculino

CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica	40h	Administração	6 anos	Feminina
CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica	40h	Ensino médio	1 ano e 10 meses	Feminino
CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica	40h	Farmácia	1 ano e 10 meses	Feminino
CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica	40h	Ensino médio	1 ano e 10 meses	Masculino
CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica	40h	Enfermagem	1 ano e 10 meses	Feminino
CMDCA São Luís	30h	Serviço Social	2 anos	Feminino
CMDCA São Luís	30h	Economia	14 anos	Feminino

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

A análise evidencia a relevância de técnicos e gestores com maior incidência de formação em Serviço Social, Psicologia e Pedagogia, áreas cujas trajetórias históricas são intimamente vinculadas à implementação de políticas públicas no Brasil e que, no cenário da Cidade Olímpica, conferem a identidade técnica e operativa ao SGDCA.

Cabe pontuar que a análise demonstra que os cargos de coordenação e/ou supervisão, assim como os técnicos são majoritariamente compostos por mulheres, aspecto que dialoga com a feminização estrutural do campo socioassistencial e educacional. Essa predominância feminina no campo dos cuidados e na operação cotidiana das políticas sociais não é um acidente institucional, mas um produto histórico da divisão sexual do trabalho, que estrutura as relações sociais de gênero ao atribuir às mulheres a maior parte das atividades de cuidado, reprodutivas e assistenciais no âmbito doméstico e público, frequentemente marcadas por baixa valorização social e precarização das condições de trabalho (HIRATA; KERGOAT, 2007).

Em relação ao tempo de atuação, observa-se a coexistência de profissionais com trajetória consolidada na rede e outros com inserção mais recente, o que pode impactar tanto na continuidade das ações quanto na consolidação de fluxos interinstitucionais. Essa disparidade temporal de atuação tende a se constituir como um entrave gerencial caso inexistam espaços coletivos vocacionados a transversalizar os saberes práticos, as memórias institucionais e o domínio dos fluxogramas protetivos.

Os dados empíricos coletados junto aos técnicos corroboram esse diagnóstico: ao serem indagados sobre a participação em fóruns, grupos de trabalho (GTs) ou reuniões de rede no ano de 2024, 41,7% responderam afirmativamente, ao passo que 58,3% acusaram ausência nesses espaços. A predominância de respostas negativas evidencia a fragilidade na institucionalização de espaços permanentes de articulação intersetorial, o que pode comprometer a consolidação parcial de práticas integradas no território.

A baixa participação em espaços coletivos de articulação da rede não constitui fenômeno isolado ou meramente circunstancial do território pesquisado, mas dialoga com uma característica mais ampla do próprio processo de implementação do Sistema de Garantia de Direitos. Conforme argumenta García Méndez (2009), a incorporação do paradigma da proteção integral na América Latina produziu avanços normativos significativos, porém sua materialização institucional permanece marcada por descompassos, fragmentações e dificuldades de coordenação entre os diferentes atores responsáveis pela garantia de direitos. Nesse sentido, o desalinhamento observado entre os profissionais do território pode ser compreendido como expressão concreta dessa tensão entre normatividade avançada e práticas institucionais ainda pouco integradas, além de explicitar a timidez política das instâncias de gestão central no que concerne à proposição de agendas voltadas à integração, ao fortalecimento e à formação continuada dos trabalhadores da rede.

Em relação à carga horária, observa-se predominância de jornadas de 30h e 40h semanais, padrão comum nas políticas públicas municipais, especialmente nas áreas de assistência social, educação e saúde. Já no que se refere à faixa etária, os profissionais apresentam idades que variam entre 25 e 55 anos, indicando uma rede composta majoritariamente por trabalhadores em plena fase de atuação profissional.

O Quadro 3 apresenta a estrutura institucional dos serviços entrevistados, considerando o número total de profissionais vinculados às unidades, a composição técnica das equipes e algumas observações relativas às condições de funcionamento dos serviços. Esses dados permitem visualizar elementos importantes da capacidade institucional da rede local responsável pela implementação das políticas públicas voltadas à garantia de direitos de crianças e adolescentes. Os dados sistematizados no Quadro 3 oferecem os elementos necessários para a verticalização analítica das condições materiais e funcionais sob as quais os profissionais exercem suas atribuições no território.

Quadro 3 – Estrutura institucional dos serviços pesquisados

Instituição	Nº de Profissionais	Composição Técnica	Observações
CRAS Cidade Olímpica	26	1 Coordenadora, 3 Assistentes Sociais, 1 Psicólogo, 2 Pedagogas 3 Orientadores Sociais	Ausência de motorista na unidade
CREAS Cidade Operária	15	1 Coordenadora, 2 Psicólogos, 2 Assistentes Sociais, 3 Orientadoras Sociais	Ausência de advogado e motorista
CEM Padre Bráulio	45	3 gestores 23 professores	ausência de professores de espanhol e língua portuguesa
UEB Ribamar Bogéa	52	Sem acesso aos dados	Dados indisponíveis
Centro de Saúde Jailson Alves Viana	54	1 Gerente de Serviços de Saúde 4 Médicos da Estratégia de Saúde da Família 1 Médico em Radiologia e Diagnóstico por Imagem 4 Enfermeiros da Estratégia de Saúde da Família 8 Técnicos de Enfermagem 11 Agentes Comunitários de Saúde 9 Agentes de Combate às Endemias 1 Cirurgião-Dentista da Estratégia de Saúde da Família 1 Auxiliar em Saúde Bucal da Estratégia de Saúde da Família 1 Farmacêutico 1 Profissional de Educação Física na Saúde	Sem observações
Conselho Tutelar Cidade Operária/ Cidade Olímpica	10	5 conselheiros	Ausência de administrativo e recepcionista
CMDCA São Luís	6	2 assistentes sociais, 2 técnicos administrativos, 1 economista responsável pelo fundo 1 coordenadora.	Sem assessor Jurídico

Fonte: Elaboração própria, com base em dados institucionais do CS Jailson Viana e na pesquisa de campo (2025).

As defasagens identificadas no quadro operacional, especialmente a ausência de motorista nas unidades no ano de 2024, chamam atenção quando consideradas as atribuições externas que integram o trabalho desenvolvido tanto pelo CRAS Cidade Olímpica quanto pelo CREAS Cidade Operária. Essas unidades realizam atividades que extrapolam o espaço da estrutura institucional, como visitas domiciliares, articulação com serviços do território e acompanhamento de famílias em seus contextos de vida, ações que estão previstas nas normativas que orientam a Política Nacional de Assistência Social e a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (Brasil, 2004; Brasil, 2009). Nesse sentido, a falta desse trabalhador limita a capacidade de deslocamento das equipes e, por conseguinte, reduz o alcance e a resolutividade das ações de busca ativa no território. No âmbito técnico do CREAS Cidade Operária, a ausência de um profissional da área jurídica fragiliza o atendimento de demandas que exigem imediata orientação judicial.

Além disso, no âmbito técnico, destaca-se a ausência de profissional da área jurídica no CREAS Cidade Operária, situação que pode fragilizar o atendimento de determinadas demandas que requerem orientação e encaminhamento jurídico. Considerando que o CREAS atua diretamente em situações de violação de direitos, a presença de um advogado tende a ser estratégica para a qualificação dos fluxos institucionais, para o suporte às equipes técnicas e para o fortalecimento da articulação com o sistema de justiça. Na ausência desse profissional, aumenta a probabilidade de sobrecarga entre os demais técnicos da equipe, além do risco de fragilização das respostas institucionais oferecidas pela rede de proteção vinculada a esse equipamento.

No âmbito da educação, destaca-se a carência de docentes no Centro Educa Mais Padre Sousa Ayres, única instituição de ensino médio localizada no território. A escassez torna-se ainda mais significativa por envolver docentes das áreas de Língua Portuguesa e Espanhola, componentes previstos na formação geral do ensino médio e orientados pelas diretrizes curriculares nacionais. A ausência desses profissionais tende a produzir impactos diretos no processo de ensino-aprendizagem, além de limitar o acesso a conteúdos fundamentais para a formação educacional e cidadã da juventude local. Considerando que se trata da única instituição de ensino médio da região, os efeitos dessa lacuna extrapolam o espaço escolar e alcançam o conjunto do território, repercutindo nas trajetórias educacionais dos jovens e nas oportunidades de desenvolvimento social da comunidade.

No que se refere ao Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica, observa-se que o órgão é composto por cinco conselheiros tutelares, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê a composição de cinco membros para cada Conselho Tutelar (Brasil, 1990, art. 132). No entanto, a unidade apresenta a ausência de profissionais de apoio administrativo, como auxiliar administrativo e recepcionista, que desempenham papel importante na organização interna do serviço e no atendimento à comunidade. Essas ausências podem indicar que os próprios conselheiros estejam assumindo atividades administrativas cotidianas, o que pode caracterizar um desvio de função e impactar a realização de suas atribuições principais.

No que tange ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), observa-se que sua estrutura técnico-administrativa opera com um quadro funcional bastante reduzido, especialmente quando se consideram as atribuições e demandas inerentes à natureza deliberativa, normativa e de controle social exercidas pelo órgão. Essa limitação estrutural pode representar um fator de fragilização para o desempenho de suas funções, particularmente no que diz respeito ao acompanhamento, fiscalização e deliberação sobre as políticas públicas voltadas à infância e adolescência no município de São Luís. Entre as lacunas identificadas, destaca-se a ausência de assessoramento jurídico permanente, função que se mostra fundamental para subsidiar as decisões do conselho, orientar a elaboração de resoluções, editais e demais instrumentos normativos, além de oferecer suporte técnico nas questões legais que permeiam a atuação do órgão.

Tais limitações estruturais dialogam com análises mais amplas sobre a implementação das políticas sociais no Brasil. Conforme argumenta Raichelis (2011), a efetividade das políticas públicas de proteção social não depende apenas de sua formulação normativa, mas também das condições institucionais concretas de trabalho, da composição das equipes e da disponibilidade de recursos materiais e humanos que viabilizam a execução das ações no território. Assim, fragilidades na estrutura das unidades tendem a repercutir diretamente na capacidade de resposta da rede socioassistencial e na qualidade do atendimento prestado à população.

Sendo assim, no que se refere aos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos no território da Cidade Olímpica, observa-se que os órgãos e serviços analisados são marcados por forte atuação de profissionais como assistentes sociais e psicólogos. Destaca-se também que se trata de uma rede majoritariamente

composta por mulheres, o que evidencia a feminização das profissões vinculadas às políticas sociais. No que diz respeito à trajetória profissional, identificam-se tanto atores com longa permanência nos serviços quanto profissionais de inserção mais recente, o que confere à rede um caráter heterogêneo em termos de experiência institucional.

Outro aspecto relevante refere-se às limitações institucionais presentes nos equipamentos analisados. De modo relativamente homogêneo entre as instituições, observa-se a ausência ou insuficiência de profissionais em seus quadros técnicos, de modo que a maioria dos espaços de garantia de direitos não atua em sua plena capacidade operacional no que se refere à composição de suas equipes.

4.2 Concepções sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)

A compreensão dos profissionais que atuam nos serviços que compõem a rede de atendimento à infância e adolescência constitui um aspecto relevante para analisar o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no território investigado. No Brasil, esse sistema foi estruturado a partir de diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que organiza em três eixos de atuação, compreendidos pela promoção, defesa e controle dos direitos de crianças e adolescentes, e pressupõe a atuação articulada de diferentes instituições e políticas públicas voltadas à proteção integral desse público (CONANDA, 2006). Considerando esse marco normativo, buscou-se compreender como os profissionais que atuam em serviços localizados no território da Cidade Olímpica e em instituições que compõem a rede municipal de atendimento interpretam o conceito de Sistema de Garantia de Direitos. As entrevistas realizadas revelam diferentes formas de compreensão sobre o sistema, conforme apresentado nas falas a seguir. A análise das entrevistas referentes ao questionamento “**Como você define o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)?**” possibilitou a construção de categorias analíticas que expressam diferentes níveis de compreensão e apropriação do conceito pelos profissionais participantes da pesquisa. A partir das respostas obtidas, foram identificadas as seguintes categorias: compreensões difusas ou pouco definidas do SGDCA, concepções genéricas associadas à garantia de direitos, concepções

institucionais intermediárias, concepções estruturadas do SGDCA e concepções críticas sobre a implementação. Essas categorias permitiram compreender não apenas o grau de conhecimento técnico-normativo dos sujeitos acerca do sistema, mas também as diferentes formas pelas quais o SGDCA é percebido no cotidiano institucional e operacionalizado no território investigado.

a) Compreensões difusas ou pouco definidas do SGDCA

Dessa forma, foi possível identificar concepções sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente que podem ser consideradas difusas ou pouco definidas. Esse fenômeno relaciona-se diretamente à ausência de processos formativos voltados à compreensão do sistema por parte dos órgãos responsáveis pela política da infância e adolescência quanto ao grau de priorização que determinados setores do poder público atribuem à difusão e ao fortalecimento desse arranjo institucional.

Essa fragilidade conceitual manifesta-se na narrativa de uma docente que exerce a função de tutoria no Centro Educa Mais Padre José Bráulio, ao expressar sua percepção acerca do sistema:

Assim, em relação a esse sistema, pra mim, eu não consigo visualizar muito porque eu não consigo ter muito acesso a esses tipos de serviços, na verdade. [...] Então, o que eu vejo hoje não está 100%, precisa realmente melhorar muito, mas o pouco que eles fazem, conseguem fazer a diferença. (Professora, CEM Padre José Bráulio, 2025).

Essa definição esvaziada acerca do Sistema de Garantia de Direitos demonstra um relativo distanciamento em relação aos processos, fluxos institucionais e arranjos que envolvem a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Esse panorama sinaliza que, para alguns profissionais que atuam em serviços que compõem a rede de proteção, o funcionamento do sistema ainda se apresenta como uma realidade pouco conhecida ou mesmo distante do cotidiano institucional. O diagnóstico evoca uma contradição evidente, sobretudo ao se considerar que os referidos agentes ocupam posições estratégicas no atendimento direto à população. Contudo, mesmo diante dessa compreensão pouco definida sobre o Sistema de Garantia de Direitos, observa-se nas falas a presença de uma percepção recorrente

de que o sistema necessita de aprimoramentos e fortalecimento em sua atuação. No mesmo sentido:

A questão do que eu já presenciei neste ano aqui na UBS foi de estar em contato com o Conselho Tutelar, eu acredito que seja o ECA, que eu não entendo muito dessas questões muito burocráticas, porque aqui a gente tem esse direito social, então ela fica mais nessa parte. (Psicóloga, Centro de Saúde Jailson Viana, 2025)

A definição apresentada pela profissional da saúde é particularmente relevante, pois evidencia uma percepção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente mediada principalmente pela presença e atuação do Conselho Tutelar. Nesse caso, o Conselho Tutelar aparece como principal referência institucional do sistema, sendo sua atuação percebida quase como a própria totalidade do SGDCA. Essa leitura indica que a ação do Conselho Tutelar acaba funcionando como uma espécie de “termômetro” da articulação da rede, uma vez que é frequentemente o órgão acionado em situações de violação de direitos que chegam aos serviços públicos.

Essa dinâmica vincula-se diretamente à política de saúde se insere no Sistema de Garantia de Direitos. Em muitos casos, o contato entre os serviços de saúde e o sistema ocorre principalmente em situações que envolvem a dimensão da defesa de direitos, como nos casos de violência contra crianças e adolescentes, especialmente violência sexual. Para Gramsci (2000), o senso comum corresponde a uma forma de conhecimento construída no cotidiano social, marcada por percepções fragmentadas e pouco sistematizadas da realidade. Trata-se de uma compreensão que se forma a partir das experiências práticas dos sujeitos e das interpretações imediatas do mundo social, nem sempre articuladas a uma elaboração teórica mais aprofundada.

Nessas circunstâncias, os profissionais da saúde estabelecem maior interlocução com órgãos de defesa, como o Conselho Tutelar, o que corrobora para que o sistema seja compreendido a partir desse ponto específico de atuação. Ao mesmo tempo, a expressão “acredito que seja o ECA” indica que a profissional possui alguma noção sobre o marco legal que orienta a proteção de crianças e adolescentes, mas revela também uma compreensão ainda pouco aprofundada acerca da estrutura institucional do sistema.

Dessa forma, a percepção do Sistema de Garantia de Direitos tende a ser construída a partir das experiências concretas de atuação institucional dos profissionais, refletindo a posição que cada política pública ocupa na rede de proteção. Essa dinâmica pode resultar em compreensões parciais ou fragmentadas sobre o sistema, nas quais determinados órgãos ou funções acabam sendo percebidos como representativos do conjunto da estrutura institucional.

Contudo, conforme estabelecido pela Resolução nº 113 de 2006 do CONANDA, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente pressupõe a atuação articulada de diferentes órgãos, políticas públicas e instâncias institucionais, organizadas nos eixos de promoção, defesa e controle social dos direitos. Dessa forma, as compreensões identificadas nas falas indicam que, embora esses profissionais atuem em serviços que compõem a rede de proteção, a estrutura mais ampla do sistema nem sempre se apresenta de forma clara em seu cotidiano institucional, o que pode refletir desafios relacionados à institucionalização e à difusão das diretrizes que orientam o funcionamento do SGDCA.

b) Concepções genéricas associadas à garantia de direitos

Ademais, ao longo da investigação, percebeu-se que, além das concepções difusas e pouco definidas, emergiram concepções mais genéricas sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Essas compreensões reconhecem a importância do sistema, porém de forma ainda superficial, sem necessariamente apresentar uma elaboração mais estruturada acerca de seu funcionamento institucional. Nesse sentido, tais percepções podem ser interpretadas como indicativas de uma limitada apropriação da estrutura e das diretrizes que organizam o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Em depoimento colhido no CREAS Cidade Operária, uma assistente social, ao definir o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sublinhou que a estrutura opera para assegurar as prerrogativas desse público, arrematando: “ele existe para garantir os direitos deles. E assim, a gente aqui no CREAS trabalha com a violação” (Assistente Social, 2025). De forma semelhante, no Centro de Saúde Jailson Viana afirma que o sistema é “primordial para assegurar atendimento de qualidade para criança, adolescente e família” (Profissional da Saúde, 2025).

As duas falas evidenciam a associação do Sistema de Garantia de Direitos à proteção e à garantia de direitos de crianças e adolescentes. No entanto, a definição apresentada se mostra bastante ampla e genérica, não aprofundando aspectos institucionais que caracterizam a estrutura e o funcionamento do sistema, especialmente no que se refere à articulação entre os diferentes órgãos, serviços e políticas públicas que o compõem. Essa dimensão articuladora constitui um elemento central para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

De modo semelhante, uma professora do Centro Educa Mais Padre José Bráulio (2025) define o sistema como “algo extremamente necessário para o desenvolvimento social, psicológico e salutar dos jovens e adolescentes”. Essa compreensão encontra consonância com a percepção de outra profissional da rede educacional municipal. Nesse sentido, na Unidade de Ensino Básico Ribamar Bogéa houve afirmações de que o sistema consiste em “garantir, ampliar, defender e contribuir para que esses direitos da criança e do adolescente sejam amplamente garantidos e que essa criança possa ser atendida plenamente” (Professora, CEM Padre José Bráulio, 2025)

De forma geral, as falas apresentadas demarcam a importância atribuída ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, destacando sua relevância para o desenvolvimento social e psicológico de crianças e adolescentes. Esse entendimento evidencia uma percepção acerca do potencial impacto social e individual que o sistema pode exercer na construção das trajetórias de infância e adolescência no território.

Chama atenção, contudo, que a definição do sistema aparece associada principalmente à ideia de “atendimento”, o que sugere uma compreensão do SGDCA predominantemente vinculada à atuação direta dos serviços junto à população. Ainda que essa dimensão esteja presente no funcionamento do sistema, conforme pode ser observado nas diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 113 de 2006 do CONANDA, essa leitura tende a produzir uma concepção mais restrita e genérica do Sistema de Garantia de Direitos. Isso ocorre porque, conforme estabelece a normativa, o SGDCA não se limita à oferta de atendimento, mas envolve também a articulação de diferentes ações voltadas à promoção intersetorial e à vigilância social. Assim, quando o sistema é percebido majoritariamente a partir da lógica do atendimento, corre-se o risco de obscurecer sua dimensão política e institucional mais ampla, reduzindo sua

compreensão a uma função operacional de resposta às demandas sociais que chegam aos serviços públicos.

c) Concepções institucionais intermediárias

Foi possível identificar, ainda, concepções sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente que apresentam maior densidade institucional quando comparadas às compreensões anteriormente analisadas. Nessas falas, o SGDCA é compreendido principalmente como uma rede de serviços e instituições que atuam na proteção de crianças e adolescentes. Essa apreensão, embora prescindida de uma exploração exaustiva de forma aprofundada todos os elementos que estruturam o sistema, aproxima-se da perspectiva estabelecida na Resolução nº 113 de 2006 do CONANDA, que define o Sistema de Garantia de Direitos como um arranjo articulado de órgãos, entidades e políticas públicas voltadas à promoção, defesa e controle dos direitos infantojuvenis. Nessa perspectiva, a técnica do CRAS Cidade Olímpica esclarece que:

É um sistema de proteção, segurança de crianças e adolescentes e orientado pelas legislações que nós temos hoje, principalmente no que diz respeito ao estatuto (ECA). Para esse sistema funcionar ele precisa estar integrado com as outras instituições porque a gente fala de segurança e a gente fala de proteção. (Assistente Social, 2025)

Do mesmo modo:

Um conjunto de unidades multidisciplinares como CRAS, Conselho Tutelar e CREAS que buscam garantir direitos, especialmente em territórios vulneráveis, com a intenção de ter “capilaridade” para que a população tenha acesso facilitado. (Psicóloga, 2025)

As definições apresentadas por ambas as técnicas do CRAS Cidade Olímpica demonstram um nível significativo de conhecimento, percepção e apropriação acerca do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, possivelmente constituído a partir das demandas concretas vivenciadas no próprio equipamento local. Nesse sentido, observa-se que o SGDCA é compreendido como um arcabouço orientado por marcos legais, tendo como ancoragem precípua o Estatuto da Criança e do Adolescente, o que evidencia um reconhecimento da base normativa que regula a política de atendimento à infância e à adolescência.

No entanto, ao buscar articular a atuação do sistema, as técnicas tendem a vinculá-lo prioritariamente a determinados órgãos e serviços, como o Conselho Tutelar, o CRAS e o CREAS, bem como à ideia de segurança e proteção. Essa leitura, embora não esteja incorreta, evidencia uma compreensão que enfatiza especialmente os atores vinculados aos eixos de proteção e defesa de direitos.

Por outro lado, essa mesma perspectiva acaba por não abarcar de forma mais ampla a complexidade da tessitura em rede que caracteriza o Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo no que se refere à participação de outros atores fundamentais no território, como os serviços de saúde, educação, organizações da sociedade civil e a própria família. Dessa forma, ainda que se observe um avanço em relação às concepções anteriores, a compreensão do sistema permanece parcialmente delimitada por experiências institucionais específicas, refletindo uma apropriação situada no campo de atuação dos profissionais.

Nesse sentido, a fala do Conselheiro Tutelar 1, vinculado ao território da Cidade Operária/Cidade Olímpica, ao expressar sua compreensão sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, aponta que “o sistema de garantia de direitos é uma rede que trabalha para atender as necessidades e demandas do Conselho Tutelar e da assistência social que se apresentam em momentos de vulnerabilidade social” (Conselheiro Tutelar 1, 2025).

A definição apresentada reforça uma compreensão do Sistema de Garantia de Direitos que, embora reconheça a necessidade de articulação entre os atores, ainda se mostra fragmentada. Isso ocorre na medida em que centraliza a atuação do sistema no Conselho Tutelar e na política de assistência social, ambos, de fato, atores fundamentais na proteção de crianças e adolescentes. No entanto, essa centralidade contribui para um processo de desresponsabilização dos demais atores que compõem o sistema, reduzindo a participação de outras políticas públicas igualmente essenciais.

Como consequência, observa-se uma tendência de dependência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do próprio Conselho Tutelar, que passam a ser compreendidos como eixo central do sistema, quando, na realidade, constituem apenas parte de uma estrutura mais ampla. Nessa perspectiva, desloca-se o foco do princípio orientador do Sistema de Garantia de Direitos, que deve estar centrado na prioridade absoluta e na garantia do interesse superior de crianças e adolescentes, conforme estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme Aldaíza Sposati (2002), as políticas sociais brasileiras se desenvolvem de maneira segmentada, o que dificulta a construção de ações integradas e compromete a efetivação de direitos em sua integralidade. Nesse sentido, a dificuldade de apreensão do Sistema de Garantia de Direitos em sua totalidade não se reduz a uma limitação individual dos atores, mas expressa uma lógica institucional que tende à compartimentalização das políticas públicas, fragilizando a articulação em rede.

d) Concepções estruturadas do SGDCA

Ao decorrer das entrevistas, ainda foi possível extrair concepções do Sistema de Garantia de Direitos que estão em um nível de estruturação conceitual e prática que se aproxima do que está previsto pela Resolução nº 113/2006 do CONANDA. De modo geral, o sistema é reconhecido como um conjunto de órgãos, serviços e atores que devem atuar de forma integrada para assegurar a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente por meio de ações de prevenção, proteção e controle. Deste modo, a técnica do Conselho Municipal da Criança e Adolescente de São Luís define o SGD de crianças e dos adolescentes da seguinte forma:

Eu entendo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente como o conjunto de órgãos e instituições que atuam em prol das crianças e dos adolescentes. Esse sistema envolve tanto os serviços de atendimento quanto as ações de prevenção, defesa e proteção dos direitos. Também inclui as instâncias que fazem o controle social das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, reunindo diferentes órgãos que atuam de forma articulada para garantir esses direitos. (Técnica, CMDCA, 2026)

A conceituação do SGDCA como um conjunto de órgãos e instituições que estão a serviço de crianças e adolescentes já evidencia um grau de articulação na apropriação teórica. Além disso, a entrevistada afirma a existência dos eixos de atuação do sistema, compreendidos como promoção, defesa e controle dos direitos. Esses eixos podem ser relacionados também à atuação das diferentes instâncias, municipal, estadual e federal, na garantia dos direitos infantojuvenis.

Essa dimensão está diretamente prevista na Resolução nº 113/2006 do CONANDA, que organiza o Sistema de Garantia de Direitos a partir desses eixos estruturantes, compreendendo a promoção, a defesa e o controle como dimensões indissociáveis para a efetivação dos direitos de crianças e dos adolescentes. Dessa

forma, a fala da entrevistada evidencia uma compreensão que se aproxima da estrutura normativa do sistema, especialmente no que se refere à centralidade desses eixos na organização e funcionamento do SGDCA. Dessa maneira, a narrativa de campo descortina a seguinte formulação:

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente. (CONANDA, Resolução nº 113/2006, art. 1º).

Logo, a definição do Sistema de Garantia de Direitos, conforme a própria Resolução nº 113/2006 do CONANDA, afirma a necessidade de articulação e integração entre os seus componentes, o que demanda análise para verificar sua existência no território da Cidade Olímpica. Além disso, reforça sua característica de atuação por eixos, promoção, defesa e controle, sendo estes fundamentais para o funcionamento e a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

A escassez de formulações conceituais estritamente alinhadas à normativa do SGDCA, nas entrevistas, sinaliza a construção de compreensões a partir das realidades concretas dos sujeitos, seja pelas demandas do cotidiano, seja por um entendimento fragmentado de sua atuação no interior do sistema. Contudo, essa mesma ausência também pode expressar processos de desarticulação e desintegração, que impactam diretamente os fluxos intersetoriais que deveriam articular os eixos de promoção, defesa e controle. Nesse sentido, materializam-se fissuras significativas no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica, comprometendo sua capacidade de atuação integrada e a efetiva garantia de direitos.

Além disso, a fragilização da intersectorialidade pode ser compreendida à luz das transformações recentes nas políticas sociais, especialmente no contexto de avanço de orientações neoliberais. Conforme analisa Sposati (2009), as políticas sociais brasileiras desenvolvem-se de maneira segmentada e tardia, afetando sua capacidade de articulação e integração, sendo a fragmentação um dos principais entraves à garantia de direitos. A redução de investimentos públicos, a focalização das ações e a fragmentação dos serviços tendem a comprometer a construção de respostas integradas, reforçando práticas isoladas e dificultando a articulação entre

os diferentes atores do sistema. Nesse cenário, a proposta de um funcionamento articulado do SGDCA entra em tensão com uma realidade institucional marcada por descontinuidades, sobrecargas e limitações estruturais.

e) Concepções críticas sobre a implementação

Foi possível captar, ao decorrer das entrevistas, concepções críticas sobre a implementação do SGDCA que superam a mera tentativa de conceituação abstrata. De forma orgânica, os sujeitos da pesquisa avançam para reflexões que apreendem as contradições entre a aparência e a essência do Sistema de Garantia de Direitos, seu alcance e os desafios encontrados em sua efetivação no território da Cidade Olímpica.

A partir das falas dos sujeitos entrevistados, observa-se que, embora haja o reconhecimento do SGDCA enquanto estrutura necessária à garantia de direitos, sua materialização é marcada por limitações operacionais, fragilidades institucionais e dificuldades na articulação entre os atores que o compõem. Nesse sentido, destaca-se a recorrente percepção de que o sistema apresenta uma distância significativa entre o plano teórico e a realidade concreta. Acerca desse distanciamento institucional, a assistente social do CREAS expõe que:

Tudo escrito, é muito lindo, a política é muito bonita, né? Ela é bem definida, bem alinhada, bem amarrada. As crianças e adolescentes realmente têm os direitos garantidos ali. Só que quando vem a nossa realidade aqui, no CREAS Cidade Operária, é totalmente diferente. Eu digo até que é frustrante. Porque essas crianças e adolescentes não têm esses direitos garantidos na realidade. É bem complicado. (Assistente Social, 2025)

Essa fratura remete à clássica crítica de Marx (2010) acerca dos limites da emancipação política. Ao desvelar as contradições da sociedade capitalista, o autor demonstra que o ordenamento jurídico na sociabilidade burguesa é incapaz de eliminar as desigualdades materiais que estruturam a vida social. A fala da assistente social explicita, de forma contundente, a contradição entre a formalização dos direitos e sua efetivação concreta, evidenciando o descompasso entre o plano normativo e a realidade vivida pelos sujeitos. Assim, a percepção de que “a política é muito bonita” e “bem amarrada”, mas que, na prática, os direitos não se realizam, revela a cisão entre forma e conteúdo, entre o reconhecimento abstrato e a materialização concreta

das prerrogativas legais. A frustração apontada pela profissional expressa, portanto, não uma falha pontual da política, mas uma limitação estrutural, na qual a garantia legal não é suficiente para assegurar, por si só, a proteção integral de crianças e adolescentes em contextos marcados pela desigualdade social e pela precarização das políticas públicas.

Ademais, emergiram no horizonte discursivo severos questionamentos quanto ao real alcance capilar do sistema e às suas crônicas dificuldades em efetivar as salvaguardas previstas no Estatuto, haja vista o estrangulamento de suas próprias capacidades institucionais.

Eu definiria um sistema que prevê e tenta garantir direitos que são importantíssimos para as crianças e os adolescentes. Entretanto, eu vejo um sistema que tem dificuldade de cumprir essa garantia dos direitos. A gente sabe que há articulações nas três esferas, tanto no nível municipal, estadual como federal, mas ainda assim encontramos essas dificuldades. (Psicólogo, 2025).

A menção às três esferas de atuação, municipal, estadual e federal, reforça o caráter intersetorial e federativo do sistema, mas também explicita que essa mesma engenharia institucional atua como barreira operacional quando não há articulação efetiva entre os entes federados. Nesse sentido, a dificuldade de garantir direitos não se apresenta como uma falha isolada, mas como resultado de limitações estruturais que atravessam a gestão e a execução das políticas públicas. Cabe destacar, ainda, que a fala evidencia que, nos âmbitos municipal, estadual e federal, a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes se apresenta mais como uma tentativa do que como uma garantia consolidada. Essa percepção reforça a compreensão de um sistema cuja estrutura se ancora fortemente em previsões jurídicas, mas que, na prática, é atravessado por descontinuidades e limitações na sua concretização.

O relato deixa ainda evidente que a chamada “dificuldade de cumprir essas garantias de direitos” aparece, muitas vezes, no campo da aparência, sendo socialmente aceita sob uma lógica tecnocrática e burocratizada. Contudo, em sua essência, essa realidade reflete uma intencionalidade sistemática que se reproduz historicamente desde as relações estabelecidas com crianças indígenas, crianças negras escravizadas, crianças operárias e contemporaneamente com crianças e adolescentes periféricos.

Nessa perspectiva, o que frequentemente é enquadrado como um mero “desajuste” institucional traz consigo marcas históricas e uma intencionalidade hegemônica acerca do lugar que crianças e adolescentes negros, indígenas e pobres devem ocupar na sociedade brasileira, revelando a permanência de estruturas de desigualdade e subalternização que atravessam diferentes períodos históricos.

Rizzini (2009) aponta que a trajetória histórica das políticas para a infância no Brasil é marcada por descontinuidades e pela dificuldade de materializar, na prática, os direitos formalmente reconhecidos. Assim, a noção de “tentativa” expressa pelo entrevistado revela não apenas uma limitação conjuntural, mas uma característica recorrente na implementação das políticas infantojuvenis, nas quais a existência de marcos legais avançados não garante, por si só, sua efetivação nos territórios.

Portanto, a compreensão dos entrevistados e dos atores do SGDCA acerca de sua definição revela-se fundamental para analisar o grau de articulação, ou não, em torno de seus eixos estruturantes de promoção, defesa e controle. Essa apropriação não se restringe ao plano abstrato, mas se expressa de forma concreta na maneira como esses sujeitos operam o sistema no cotidiano, influenciando diretamente seus fluxos, práticas e possibilidades de atuação.

Contudo, a execução das políticas voltadas às crianças e aos adolescentes, voltadas à infância e à adolescência materializa-se em um território específico, o qual se apresenta como uma totalidade, com expressões próprias de sua constituição enquanto território. Tais características precisam ser analisadas na medida em que impactam diretamente a atuação não apenas dos serviços, mas do próprio SGDCA na Cidade Olímpica. O território assume centralidade na análise, uma vez que suas condições concretas, marcadas por complexidades e contradições, interferem na forma como as políticas são implementadas e na priorização das demandas relacionadas à infância e adolescência. Assim, compreender a Cidade Olímpica enquanto um território complexo e contraditório permite evidenciar como essas determinações incidem sobre a capacidade do sistema em garantir, de forma efetiva, os direitos de crianças e adolescentes.

4.3 A Cidade Olímpica como território de atuação do SGDCA

Conceituar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente a partir dos atores que o constituem revela-se tão premente quanto analisar as

percepções desses sujeitos acerca da operacionalização dos fluxos que visam afiançar o acesso às prerrogativas legais por parte de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Cabe considerar que as garantias jurídicas, como a Resolução nº 113/2006 do CONANDA, assim como todo o arcabouço normativo voltado à proteção integral, são implementadas em territórios distintos, cujas realidades são atravessadas de maneira desigual pelas determinações do neoliberalismo. Essas determinações tendem a incidir de forma mais intensa em territórios periféricos, como o da Cidade Olímpica, que historicamente não se inserem nas zonas de priorização da sociedade burguesa, produzindo limites concretos à efetivação dos direitos.

As respostas obtidas a partir do questionamento **“Quais vulnerabilidades sociais do território da Cidade Olímpica impactam diretamente a sua rotina de trabalho?”** foram sistematizadas em categorias analíticas que evidenciam como as condições sociais do território atravessam o exercício profissional e a operacionalização das políticas públicas. Nesse processo, identificaram-se três eixos centrais de análise: a mediação territorial na limitação da universalidade dos direitos, a descontinuidade do atendimento no território e a reconfiguração do trabalho profissional. A construção dessas categorias possibilitou apreender de que maneira as múltiplas vulnerabilidades presentes na Cidade Olímpica incidem sobre a dinâmica institucional dos serviços, tensionam a garantia de direitos e exigem constantes rearranjos nas práticas e estratégias de trabalho dos profissionais entrevistados.

a) A mediação territorial na limitação da universalidade dos direitos

O território deve ser compreendido para além de sua dimensão física, sendo constituído pelas relações sociais, pelos sujeitos que o ocupam e pelos sentidos de pertencimento que nele se estabelecem, o que evidencia seu caráter socialmente produzido (Santos, 2007). A análise crítica do território, ao se afastar das interpretações do senso comum, frequentemente marcadas por uma hegemonia burguesa que tende a culpabilizar e criminalizar territórios periféricos, como o da Cidade Olímpica, permite compreender que as relações sociais ali presentes não são casuais, mas expressões da questão social. Nesse sentido, tais dinâmicas não podem ser dissociadas das determinações estruturais que produzem desigualdades,

incidindo diretamente sobre a forma como os direitos são acessados e efetivados. De acordo com a Assistente Social do CRAS Cidade Olímpica (2025):

A Cidade Olímpica, ela... Primeiro, é um território grande, né? É um território... hoje permeado pela insegurança pública devido ao índice de facções que nós temos. Então, isso impede que, às vezes, um adolescente que mora em uma determinada área venha fazer parte do serviço de convivência que está em outra área. Isso acaba sendo impossível ou que precise ir para uma escola, mas que ali ele não pode ir para a escola, porque se ele for para a escola pode acontecer alguma coisa com ele. Então nós temos essa dificuldade da falta de segurança pública. Temos também a questão de ser um público com vulnerabilidades econômicas, porque a maior parte desse público sobrevive de benefícios. E aí eu falo não benefício socioassistencial, eu falo, o benefício custa a família, né?

Fica evidente a dimensão da preocupação e dos impactos apontados na fala em relação à insegurança pública no território, a qual se apresenta como um elemento estruturante da dinâmica local. Trata-se de um contexto marcado por níveis de organização e atuação de grupos que delimitam áreas e produzem conflitos internos no próprio território, interferindo diretamente nas condições de circulação dos sujeitos. Conforme destaca a Assistente Social do CRAS Cidade Olímpica, essa segregação socioespacial compulsória impacta diretamente a mobilidade interna dificultando a ida e vinda de crianças, adolescentes e suas famílias aos equipamentos socioassistenciais. Como consequência, observa-se o afastamento desses sujeitos dos serviços, o que compromete o acesso e a efetivação de direitos socioassistenciais.

Nesse sentido, a restrição à circulação no território não apenas limita o acesso físico aos serviços, mas evidencia como as condições concretas de vida incidem sobre a operacionalização das políticas públicas, especialmente em um contexto marcado por intensas vulnerabilidades sociais, onde tais serviços assumem papel central na garantia de direitos. Segundo Rodrigues (2020, p. 37):

A presença das facções criminosas é muito forte, atuando principalmente na cooptação de jovens e crianças para o mundo do crime, aproveitando-se da baixa escolaridade e da falta de perspectiva de crescimento profissional. Os membros das facções vendem a ideia de dinheiro fácil e acabam atraindo muitas crianças para o mundo do crime.

Diante desse cenário, evidencia-se que a presença consolidada de organizações criminosas, especialmente as facções, constitui uma expressão da

questão social, incidindo diretamente sobre o acesso aos serviços públicos a partir das disputas territoriais que impõem limites à circulação e à atuação institucional.

Nesse contexto, destaca-se como elemento central o processo de cooptação de crianças e adolescentes, associado à ausência de oportunidades educacionais e de inserção no mercado de trabalho. Esse circuito de exclusão revela que a problemática da criminalidade não pode ser compreendida de forma isolada ou reduzida a uma dimensão individual, mas deve ser analisada em sua raiz estrutural, relacionada à insuficiência de políticas públicas capazes de promover mobilidade social e ampliar perspectivas de vida para jovens em territórios periféricos.

Segundo a FUNAC (2022), no ano de 2020 havia 26 adolescentes oriundos da Cidade Olímpica cumprindo medida socioeducativa, número que passou para 19 em 2021. Esses dados reforçam o argumento de que há um processo de inserção de jovens em situações de ato infracional, engrenagem que se vincula umbilicalmente tanto à ausência de perspectivas sociais quanto a processos de coerção e cooptação por organizações criminosas.

Embora se observe uma redução numérica no período analisado, a permanência de casos evidencia a continuidade dessa dinâmica ao longo do biênio, indicando que se trata de um fenômeno estrutural e não pontual. Nesse sentido, destaca-se que o Maranhão figura entre os contextos com significativa presença de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, o que reforça a necessidade de análise das condições sociais e institucionais que contribuem para essa realidade.

As falas dos conselheiros tutelares reforçam a centralidade da presença de facções no território como elemento que dificulta a atuação da rede e impacta diretamente as famílias, uma vez que “o que mais dificulta são questões de facção e uso de drogas que algumas famílias têm envolvimento” (Conselheiro Tutelar 1, Cidade Operária/Cidade Olímpica, 2026), além de evidenciarem consequências concretas dessa dinâmica, como o fato de que existem “regiões e áreas faccionadas”, sendo que, em determinados casos, “uma família atendida pelo CRAS teve que sair do território por ser ameaçada pela facção” (Conselheiro Tutelar 3, Cidade Operária/Cidade Olímpica, 2026).

As entrevistas no UEB Ribamar Bogéa evidenciam que a ocorrência de situações de violência no território interfere diretamente na continuidade das atividades escolares, de modo que, mesmo com a manutenção do funcionamento

formal da unidade, a ausência dos estudantes impede a efetivação do atendimento, revelando como as condições de insegurança impactam concretamente o acesso aos serviços (Professora, 2025).

Dessa forma, a violência estruturada, além de se configurar como expressão de uma estrutura social excludente, aprofundada pelas dinâmicas do neoliberalismo, incide de maneira ainda mais intensa em territórios periféricos inseridos em contextos mais amplos de desigualdade, como o de São Luís. Nesse cenário, a violência exerce uma forte influência no cotidiano comunitário, mediada sobretudo pelo medo, o qual, em muitos casos, se sobrepõe às necessidades de acesso aos serviços ofertados pelos equipamentos públicos.

Esse cenário descortina uma contradição central para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica, na medida em que, mesmo diante da existência de serviços e políticas públicas, fatores estruturais como a violência e a insegurança limitam concretamente sua efetivação, comprometendo o acesso e a permanência dos usuários nos serviços.

b) A descontinuidade do atendimento no território

O território da Cidade Olímpica, além das questões e conflitos relacionados à presença do crime organizado, apresenta também dificuldades que não são exclusivas desse espaço, mas que tendem a ser potencializadas em contextos periféricos, a exemplo da descontinuidade crônica dos fluxos de atendimento. A esse respeito, a coordenadora do CRAS Cidade Olímpica aponta a dinâmica institucional nos seguintes termos:

Nós como proteção gostaríamos muito que os atendimentos com as famílias fossem mais intensivos, como crianças que estão integralmente na escola, território ser faccionados, aí fica difícil fazer a prevenção (Coordenadora, CRAS Cidade Olímpica, 2025)

O relato da coordenadora do CRAS evidencia, inicialmente, um movimento de desejo e, ao mesmo tempo, de frustração em ampliar o atendimento às famílias do território. Contudo, apontam fatores que extrapolam a capacidade de atuação do serviço, como a presença da criminalidade, que se apresenta como uma dificuldade transversal ao Sistema de Garantia de Direitos, impactando diretamente na execução das ações planejadas.

Além disso, destaca-se a presença de estudantes em tempo integral como um elemento que dificulta o acompanhamento, especialmente no caso dos adolescentes, o que limita a participação destes nos serviços ofertados pelo CRAS. Ainda que, em um primeiro momento, essa situação possa parecer uma dificuldade específica do equipamento, sua essência revela a possibilidade de um descompasso entre as políticas públicas, em especial entre a assistência social e a educação.

Nesse sentido, a ausência de articulação intersetorial efetiva pode contribuir para a descontinuidade dos atendimentos, na medida em que as dinâmicas institucionais não dialogam de forma integrada com as realidades e necessidades dos usuários, comprometendo o acesso e a permanência nos serviços. Sob essa mesma linha de reflexão, o psicólogo do CREAS adensa o debate nos seguintes termos:

São as questões socioeconômicas. Muitas vezes os adolescentes e as famílias alegam dificuldade financeira até de comparecimento na unidade. Muitas vezes essas famílias estão ameaçadas por organizações criminosas, então é uma das características também. Alguns adolescentes inclusive cometem atos infracionais ali, forçados por uma organização criminosa. (Psicólogo, 2025)

Além de reforçar o caráter da violência e seus impactos, especialmente no que se refere à cooptação coercitiva de adolescentes para a prática de atos infracionais, a fala evidencia elementos que incidem diretamente sobre a continuidade dos atendimentos. Nesse contexto, a presença de organizações criminosas não apenas configura um fator de risco, mas também atua como limitador concreto da participação dos usuários nos serviços, sobretudo quando as situações de ameaça restringem sua circulação no território.

Por outro lado, destaca-se de forma ainda mais explícita o peso das condições socioeconômicas na descontinuidade do atendimento, uma vez que a dificuldade financeira compromete a própria possibilidade de deslocamento até as unidades. Essa determinação material desvela que o absenteísmo não se dá apenas por fatores institucionais, mas também pelas condições materiais de existência dos usuários, que reduzem sua mobilidade mesmo dentro do próprio território. A centralidade da pauperização econômica como um elemento estruturante da dinâmica territorial é ratificada pela psicóloga do Centro de Saúde Jailson Viana, cuja leitura de campo aponta:

A principal, por a gente estar numa região periférica, é uma questão econômica. Questões como depressão, a gente entende que ela não é só com ansiedade, só com mudanças de hábitos, de rotina, que a gente consegue se estabilizar. Muitas vezes os medicamentos não têm no posto para entregar e os pacientes às vezes não podem comprar remédios de 30 reais, de 20 reais, eles precisam receber. Então muitas vezes os pacientes ficam sem fazer seus tratamentos medicamentosos por questão financeira pela área que a gente está. E aí eu acho que parte da vulnerabilidade social é todos os âmbitos que afetam. (Psicóloga, 2025)

A fala da profissional evidencia um olhar crítico sobre a realidade do território ao associar diretamente a dificuldade de acesso a medicamentos às condições econômicas de uma região periférica. Esse diagnóstico corrobora que as expressões de pobreza e pauperização crônica, latentes no território da Cidade Olímpica, atuam como vetores determinantes na descontinuidade dos atendimentos, na medida em que limitam o acesso dos usuários aos insumos necessários para a continuidade do cuidado.

De acordo com Castel (1998), as condições de vulnerabilidade social fragilizam os vínculos dos indivíduos com os sistemas de proteção, o que resulta em dificuldades de acesso e permanência nas políticas públicas. Nesse sentido, a impossibilidade de aquisição de medicamentos por parte dos usuários, somada à sua indisponibilidade no próprio equipamento de saúde, revela uma dupla limitação: de um lado, as condições materiais de vida das famílias; de outro, a insuficiência estrutural dos serviços públicos. Essa combinação evidencia que a descontinuidade do atendimento não se restringe à dimensão do acesso inicial, mas se estende à manutenção do cuidado, afetando diretamente a efetivação dos direitos e impulsionando a exclusão daqueles que carecem de condições financeiras mínimas para a reprodução da saúde.

c) Reconfiguração do trabalho profissional

Para além da caracterização do SGDCA do território, torna-se imperativo apreender de que maneira as particularidades socioespaciais reconfiguram o processo de trabalho dos profissionais no cotidiano. A esse respeito, as narrativas revelam os seguintes tensionamentos:

Só que a gente também entende que o território é muito gigantesco e que o CRAS tem muita demanda e que a equipe tem que ir pequena pra isso. Além de ter uma equipe pequena, A gente não tem como fazer se a gente está no

território, porque a gente está sobrecarregado de demandas, de todos os lados, porque tem essas demandas que vêm originárias, tem as demandas do Conselho Tribunal, o Ministério Público também manda demandas, a Secretaria cobra também, então tem de todos os lados. Então a gente não tem condição de arcar com tudo isso, a gente faz o que pode dentro das nossas possibilidades. (Psicóloga, 2025)

Um dos pontos centrais evidenciados na fala refere-se à extensão territorial da Cidade Olímpica, que se configura como um fator relevante na dificuldade de operacionalização das ações do CRAS, especialmente no que se refere à realização de visitas domiciliares e ao acompanhamento sistemático das famílias. Em territórios amplos, essas ações externas demandam densa capacidade logística e estrutural, o que nem sempre é compatível com as condições disponíveis no serviço.

Outro aspecto relevante diz respeito à redução da equipe técnica, dinâmica evidenciada nos dados do Quadro 3, somada à escassez de recursos operacionais, como a disponibilidade de transporte, o que intensifica ainda mais os limites da atuação em um território proporcionalmente extenso. Esses elementos contribuem para a sobrecarga de trabalho, agravada pelo elevado volume de demandas provenientes de diferentes instâncias institucionais, como o sistema de justiça e a gestão administrativa, o que tensiona a capacidade de resposta do equipamento.

Nesse sentido, o volume de demandas relatado pela entrevistada encontra-se diretamente relacionado às condições de vulnerabilidade social presentes no território, evidenciando uma relação dialética entre a intensificação das expressões da questão social, como a precariedade socioeconômica e a exposição de adolescentes a contextos de violência e cooptação por organizações criminosas, e a pressão sobre os serviços socioassistenciais. Assim, territórios como a Cidade Olímpica tendem a concentrar uma demanda ampliada sobre equipamentos da assistência social, especialmente aqueles que atuam na proteção social básica, em função de suas atribuições no acompanhamento das famílias e na prevenção de situações de risco. Diante dessa conjuntura de precarização laboral, a psicóloga do CRAS Cidade Olímpica (2025) arremata nos seguintes termos:

[...] nos atendimentos individualizados, a gente não vai dar conta disso também, porque eu acho que é uma coisa muito importante dentro da assistência, é trabalhar a coletividade, é esse sentido comunitário, é essa ideia de que você se constrói em relação com o outro, E a gente não tem isso aqui muito, entendeu? A gente fica meio tentando tapar buracos, mas falta muita coisa.

O relato evidencia que o processo de qualificação dos atendimentos, especialmente quando orientado à individualização das demandas, encontra limites concretos na realidade do território. Embora as necessidades se expressem de forma heterogênea entre os sujeitos, o adensamento da demanda e a escassez de recursos institucionais obstaculizam a construção de ações de fôlego e de médio prazo. Nesse cenário, a própria profissional aponta a predominância de intervenções voltadas a “tapar buracos”, metáfora que desvela uma dinâmica laboral capturada pelo pragmatismo imediatista

Esse panorama vincula-se intrinsecamente relacionada às condições sociais do território, caracterizadas por processos de ampliam e complexificam as demandas dirigidas aos serviços socioassistenciais. Dessa forma, equipamentos como o CRAS passam a operar sob forte pressão, o que limita sua capacidade de desenvolver ações estruturadas e coletivas, conforme preconizado pela política de assistência social, comprometendo, por conseguinte, a resolutividade e a regularidade dos acompanhamentos protetivos. Na esteira dessa reflexão, a assistente social do CREAS Cidade Operária (2025) robustece o argumento nos seguintes termos:

A dificuldade é que o serviço não é feito, porque não tem profissionais suficientes, não tem os recursos financeiros, e nem parcerias com outras instituições acerca de questões de trabalho, de cursos. E o que dificulta é a criminalidade também, porque acaba que a gente trabalha e quando a gente sai, a criminalidade volta de novo.

Fica evidente a recorrência do que foi apresentado no Quadro 3 no que se refere à ausência de alguns profissionais. Contudo, a entrevistada reforça o argumento acerca das discontinuidades nos atendimentos ao afirmar que “quando a gente sai, a criminalidade volta de novo”, o que revela uma complexidade que extrapola a atuação dos serviços vinculados ao eixo da promoção. Tal elemento vem se mostrando sintomático no território da Cidade Olímpica, evidenciando limites estruturais que ultrapassam a capacidade de intervenção dos equipamentos socioassistenciais. Além das problemáticas já levantadas, a Assistente Social do CRAS Cidade Olímpica (2025) reforça ao a nível de SDG local:

Às vezes existe uma, como eu poderia dizer, algumas competências que são colocadas de forma equivocada. Inclusive, pra gente, chega muita coisa que não é pra gente. Então, assim, às vezes a gente precisa parar, sentar e conversar pra estar dizendo, ó, isso aqui não é competência nossa, isso aqui é competência sim, isso aqui é competência, sabe?

A fala evidencia que, além das expressões da questão social que impactam cotidianamente os equipamentos públicos voltados às crianças e aos adolescentes no território da Cidade Olímpica, há também indícios de desalinhamento quanto às atribuições institucionais de cada órgão. Esse desencontro operativo descortina fragilidades nos fluxos de encaminhamento e na organização da rede, resultando em demandas que chegam de forma equivocada aos serviços.

Esse desajuste institucional compromete a racionalidade do atendimento e produz itinerários desnecessários no interior da rede, tensionando ainda mais a capacidade de resposta dos equipamentos e afetando o princípio da prioridade absoluta no atendimento de crianças e adolescentes. Assim, evidencia-se que, para além das limitações estruturais, a própria organização do fluxo intersetorial se apresenta como um desafio à efetivação dos direitos no território.

À luz dessas evidências empíricas, torna-se fundamental analisar como os eixos estruturantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente se materializam no território, considerando suas interações, limites e contradições. Busca-se compreender em que medida os eixos de promoção, defesa e controle social conseguem operar de forma articulada frente às condições concretas apontadas pelos profissionais, marcadas por sobrecarga institucional, fragilidades nos fluxos e pelas próprias determinações estruturais que incidem sobre o território da Cidade Olímpica.

4.4 Entre a normatividade e a prática: o eixo Promoção de Direitos no território da Cidade Olímpica

A investigação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica foi estruturada a partir de seus eixos constitutivos, promoção, defesa e controle social, conforme estabelecido pela Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), tomando-os não apenas como categorias normativas, mas como dimensões concretas de atuação no território. As informações obtidas por meio das entrevistas com gestores e técnicos foram analisadas de forma integrada, compreendendo esses sujeitos como expressões da mediação entre a formulação institucional e a execução prática das políticas públicas.

Nesse sentido, as narrativas de campo foram reorganizadas em dimensões analíticas que permitiram apreender a dinâmica dos serviços para além de sua

formalização, evidenciando como os fluxos, a articulação em rede e as condições estruturais se materializam no cotidiano. Essa lente investigativa possibilita compreender os eixos do SGDCA à luz de suas contradições, especialmente quando tensionados pelas determinações sociais que incidem sobre o território da Cidade Olímpica.

Diante disso, embora o Sistema de Garantia de Direitos seja estruturado a partir dos eixos de promoção, defesa e controle social, a presente análise se concentra no eixo da promoção de direitos, compreendendo-o como espaço privilegiado para observar a materialização das políticas públicas no cotidiano dos serviços. A delimitação analítica evidencia como as ações voltadas à prevenção, ao acesso e à garantia de direitos se organizam no território, ao mesmo tempo em que se reconhece que esse eixo é permanentemente atravessado pelas demandas, práticas e limites próprios dos eixos de defesa e controle social.

4.4.1 Eixo da Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes

Ao considerar a realidade concreta do território da Cidade Olímpica, o eixo da promoção dos direitos passa a ser apreendido a partir das formas como os serviços organizam e executam suas ações no cotidiano. Conforme a Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a promoção dos direitos se refere à “formulação e execução de políticas públicas sociais básicas e de programas e serviços destinados à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes” (Brasil, 2006). A partir dessa definição normativa, as falas dos gestores e técnicos permitem observar como essas competências institucionais materializam-se na práxis, evidenciando aspectos relacionados à organização dos serviços, às estratégias de atendimento e às dinâmicas de articulação no território. Portanto, a Resolução nº 113/2006 reforça:

§ 1º Essa política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes. (Brasil, 2006)

A normativa explicita a necessidade de uma atuação pautada na transversalidade e na intersetorialidade, orientada de forma estratégica para a

garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Esse horizonte normativo converge com o preconizado no Art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao estabelecer que a política de atendimento deve ocorrer por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 1990).

Nesse sentido, a análise das entrevistas possibilita explorar como os profissionais compreendem e operacionalizam a promoção dos direitos a partir de suas experiências, considerando as especificidades que atravessam o contexto da Cidade Olímpica.

O mapeamento empírico abrangeu os serviços que atuam diretamente no território, sendo eles o CRAS Cidade Olímpica, o CREAS Cidade Operária, a UEB Ribamar Bogéa, o CEM Padre Bráulio e o Centro de Saúde Jailson Viana. Destaca-se que, no caso deste último, não houve acesso à gestão da unidade, sendo a análise construída a partir das contribuições dos profissionais técnicos.

– *Atribuições institucionais e compreensão do serviço pelos Gestores e Coordenadores*

A análise das atribuições institucionais no eixo da promoção dos direitos, no território da Cidade Olímpica, exige considerar dois níveis complementares: a definição institucional dos serviços, expressa pelas falas dos gestores, e sua materialização no cotidiano, evidenciada pelos técnicos. Essa distinção permite compreender não apenas o que os serviços se propõem a realizar, mas como essas atribuições são operacionalizadas diante das condições concretas do território.

Desta forma cabe analisar a percepção das atribuições dos gestores sobre seu órgão no âmbito do SGDCA. Com isso na Política de Assistência Social a Coordenadora do CRAS Cidade Olímpica (2025) aponta:

O papel do CRAS, existem os profissionais, onde fazem as visitas quando identifica a necessidade daquela criança em sua família, ele pode fazer encaminhamentos para o serviço de convivência, que é o serviço de 0 a 15 anos, que nós temos. E daí, também, cursos, oficinas, cursos que podem ser direcionados para vários setores da cidade, tipo o Mateus, já teve jovens que foram direcionados para o Mateus, como jovem trabalhador, como jovem aprendiz.

A fala evidencia uma compreensão das atribuições do CRAS centrada na atuação preventiva, por meio de visitas domiciliares, encaminhamentos e inserção em serviços e programas. Observa-se, ainda, a articulação com oportunidades no território, como cursos e inserção no mercado de trabalho, o que indica uma intervenção voltada à ampliação de acessos e ao fortalecimento das condições de vida das famílias.

Essa apreensão institucional converge diretamente com as normativas do Sistema Único de Assistência Social, especialmente com a Política Nacional de Assistência Social, que define o CRAS como unidade responsável pela oferta da proteção social básica, voltada à prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2004). Nesse sentido, as ações mencionadas pela gestora também se aproximam do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem como objetivo o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade, promovendo o acesso a direitos e a inserção em serviços socioassistenciais (Brasil, 2009).

Dessa forma, observa-se que a compreensão institucional das atribuições do CRAS se apresenta alinhada às diretrizes normativas da assistência social, especialmente no que se refere à centralidade da família, à atuação preventiva e à articulação com a rede de serviços. Ainda no âmbito da proteção social, mas situando o debate na esfera da Média Complexidade do SUAS, a coordenadora do CREAS Cidade Operária (20025) adensa essa leitura nos seguintes termos:

A gente acompanha as famílias, principalmente [...] do PAEF, que são as famílias que chegam aqui com algum tipo de violação de direito, violência sexual, às vezes maus-tratos, negligência, até mesmo crimes cibernéticos nós já tivemos [...] Então, assim, [...] a gente tenta acompanhar a família, a gente consegue inserir eles [...] jovens aprendizes, ter um acesso ao trabalho pela assistência social, essas famílias [...] são grupos prioritários nos serviços de convivência.

Apontar a atuação do PAEFI no enfrentamento e na superação de situações de violência evidencia como a Coordenadora compreende adequadamente as atribuições do CREAS, especialmente no atendimento a situações de violação de direitos, como violência sexual, maus-tratos e, mais recentemente, os cibercrimes. Essas novas expressões da questão social exigem respostas transversais e qualificadas por parte do Sistema de Garantia de Direitos

Essa compreensão dialoga diretamente com as normativas do Sistema Único de Assistência Social, em especial com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que define o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) como responsável por ofertar apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, com vistas à superação dessas situações e ao fortalecimento dos vínculos familiares e sociais (Brasil, 2009).

Observa-se, ainda, o caráter articulador da atuação do CREAS ao mencionar a inserção de adolescentes em programas como o Jovem Aprendiz, o que indica a promoção do acesso ao trabalho e a outras oportunidades, articulando a proteção social especial com estratégias de inclusão social. Essa articulação intersetorial corrobora a centralidade do acompanhamento familiar no âmbito do SUAS, evidenciando uma atuação que não se restringe à intervenção na violação, mas que busca ampliar as possibilidades de proteção e autonomia dos sujeitos atendidos.

No âmbito da educação a análise conta com a contribuição dos Gestores do Centro Educa Mais Padre José Bráulio e Unidade Básica de Ensino Ribamar Bogéa. Acerca das competências institucionais da escola pública na rede protetiva, o gestor geral do Centro Educa Mais (2025) contextualiza

Direito a uma educação de qualidade, que é um problema que mais maltrata a nossa juventude, nossas crianças, nossos adolescentes, porque eles chegam no ensino médio sem saber ler ou escrever o básico. Às vezes, sem entender textos simples, então, a gente analisa que esse direito a uma educação de qualidade, que é essencial para o desenvolvimento que eles deixam de ter aqui no bairro. Porque eles, na maioria das vezes, sequer são alfabetizados até o 9º ano. Porque eles chegam aqui como analfabetos funcionais.

Ter acesso a uma educação de qualidade, conforme apontado pelo gestor, constitui um direito fundamental de crianças e adolescentes, conforme estabelece o Art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (Brasil, 1990). Nesse sentido, a fala evidencia fragilidades no processo educativo no território, especialmente no que se refere à formação escolar anterior ao ensino médio, indicando que estudantes chegam a essa etapa com déficits significativos de aprendizagem.

Cabe pontuar que os Centros Educa Mais integram a rede de escolas de tempo integral vinculadas à Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC) e que, para além dos fatores estritamente pedagógicos, assumem funções protetivas ampliadas no território, a exemplo da garantia da segurança alimentar. Esse aspecto é reforçado pelo gestor do CEM Padre José Bráulio ao afirmar que “a gente trata direito, nesse contexto nosso aqui hoje, principalmente a segurança e o direito à alimentação. (Gestor, CEM Padre José Bráulio, 2025).

Essa realidade demonstra que a escola, no contexto analisado, extrapola sua função pedagógica tradicional, assumindo também um papel de proteção social, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidades socioeconômicas. Nesse sentido, a oferta de alimentação no ambiente escolar se configura não apenas como um suporte ao processo educativo, mas como uma estratégia concreta de garantia de direitos básicos às crianças e adolescentes. Reforçando esse diagnóstico no âmbito da rede municipal de ensino fundamental, a gestora da UEB Ribamar Bogéa (2025) destaca a dinâmica local nos seguintes termos:

No UEB Bogéa, a gente acaba entrando em várias esferas, principalmente a familiar. Seja no acesso da garantia do direito de estudar, do ensino aprendido, até a parte nutricional também, porque a gente compreende que várias crianças têm essa dificuldade até na questão alimentar e várias crianças aqui elas vêm muitas vezes porque não comeu nada. Então, a garantia do não do ensinar por ensinar, mas do ensino-aprendizado de forma completa, sabe? De forma com que a gente atenda todas as esferas dessa criança, seja na saúde.

Esta perspectiva dialoga com o que está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9.394/1996, cujo Art. 5º estabelece que:

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo (Brasil, 1996).

Contudo, a UEB Ribamar Bogéa evidencia como a educação, no território, assume um caráter estratégico que extrapola o ato estritamente curricular de ensinar. A fala aponta para uma atuação que considera as múltiplas dimensões que atravessam a vida das crianças, incorporando aspectos como a alimentação, a saúde e a realidade familiar. Ainda reforça:

Ontem eu fiz um atendimento junto ao Conselho Tutelar de uma criança que estava sendo abusada. Aliás, que foi abusada. Dos 5 aos 11 anos. Hoje ela tem 13 e ela nunca, nunca, nunca havia começado a falar pra ninguém, pra

ninguém. E ela chegou e contou pra gente, pra mim. E quando eu perguntei, por que você tá contando pra mim? Porque você nunca falou nada pra ninguém. Aí ela disse que... Porque ela confiava. E eu vejo que, além da confiança, ela ter o entendimento que aqui ela pode garantir o direito dela enquanto aluna, enquanto criança, enquanto mulher. E eu acho que a escola hoje faz esse papel muito grande. (Gestora, UEB Ribamar Bogéa, 2025).

O relato revela como crianças e adolescentes ainda têm seus corpos coisificados, inseridos em ciclos familiares e sociais marcados pela exploração, o que, em muitos aspectos, remete às formas históricas de utilização da infância como força de trabalho, seja nas experiências europeias iniciais do capitalismo, seja nos contextos de exploração de crianças indígenas e negras. Contudo, embora a contemporaneidade resguarde a salvaguarda jurídica desses sujeitos, a permanência de tais dinâmicas de exploração escancara uma profunda contradição dialética, na qual a garantia formal do direito assume contornos de farsa por não se materializar nas condições concretas de vida da infância periférica.

Nesse sentido, torna-se fundamental refletir sobre o papel do Estado no contexto do neoliberalismo. Longe de significar sua ausência, o Estado neoliberal se reconfigura para atender prioritariamente às demandas do capital, reduzindo sua atuação na garantia de direitos sociais e ampliando mecanismos de controle sobre as populações mais vulneráveis. Conforme aponta David Harvey (2005), o neoliberalismo constitui um projeto político de restauração do poder de classe, no qual a retração das políticas sociais universais é acompanhada pela focalização e pela responsabilização individual. No campo das políticas sociais, essa dinâmica configura-se, a partir de Paulo Netto (2001), como engrenagem do processo de contrarreforma do Estado, marcado pela redução de direitos, pela seletividade das ações e pela precarização da proteção social.

Na realidade concreta de crianças e adolescentes, especialmente nos territórios periféricos, como a Cidade Olímpica, essas transformações se materializam na insuficiência de serviços, na fragmentação das políticas e na dificuldade de efetivação da intersectorialidade. Assim, a violação de direitos deixa de ser um evento isolado e passa a expressar uma condição estrutural, na qual o Estado, ao mesmo tempo em que reconhece juridicamente esses direitos, não assegura os meios necessários para sua efetivação.

O relato da gestora reforça ainda a perspectiva da escola como parte integrante do Sistema de Garantia de Direitos, evidenciando uma atuação que reconhece a

importância da intersectorialidade ao articular o encaminhamento do caso com órgãos do eixo de defesa, como o Conselho Tutelar. Essa articulação intersectorial mostra-se fundamental, especialmente diante de situações em que a confiança estabelecida entre a criança e a instituição escolar possibilita a revelação de violações de direitos, exigindo, portanto, uma resposta articulada que ultrapasse os limites da escola e acione os mecanismos formais de proteção, evitando qualquer forma de omissão diante da violência vivenciada.

As falas dos gestores permitem compreender como as atribuições institucionais são concebidas no âmbito dos serviços, evidenciando uma leitura mais abrangente das funções desempenhadas no território e sua articulação com a garantia de direitos. Contudo, para além dessa dimensão institucional, torna-se necessário avançar na análise a partir da perspectiva dos técnicos, que, no cotidiano dos serviços, materializam essas atribuições por meio de suas práticas concretas, permitindo apreender como tais funções se efetivam ou encontram limites em um território marcado por múltiplas expressões da questão social, como a Cidade Olímpica.

- *Assistência Social e atribuições dos técnicos do CRAS Cidade Olímpica e CREAS Cidade Operária*

Serão analisados os relatos das técnicas do CRAS Cidade Olímpica e do CREAS Cidade Operária, os quais permitem compreender como as atribuições desses serviços se materializam no âmbito do Sistema Único de Assistência Social para crianças e adolescentes. Trata-se de equipamentos fundamentais no território da Cidade Olímpica, cuja atuação evidencia, no cotidiano, tanto as possibilidades quanto os limites da política de assistência social. Para a Assistente Social do CREAS Cidade Olímpica (2025) ao definir sua atuação no equipamento:

Para a proteção básica, trabalha de forma preventiva com os vínculos familiares e comunitários. Nesse leque, a criança e a adolescente, ela faz parte também dessa conjuntura de prevenção. Então, o objetivo aqui é fazer com que essa família tenha condições melhores e ela possa manter essas crianças sobre a sua guarda, dando a elas condições melhores de sobrevivência, de vivência para que ela possa ter aí as condições financeiras, porque em geral as famílias se desfaziam das crianças por não ter a condição financeira, principalmente a mulher, porque muitas vezes seu marido separava, sua companheira separava, e ela ficava com o encargo de cuidar das crianças. Com os programas, hoje, existe uma renda que é justamente objetivando para que tenha essa mulher as condições mínimas, pelo menos, para manter essas crianças. E aí, juntando isso com as demais políticas,

educação, saúde, enfim. Então, assim, o objetivo nosso aqui é para haver essa garantia de segurança.

A definição da atuação do CRAS, ao situá-la no âmbito da proteção social básica de forma preventiva, encontra respaldo nas diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social, que orienta a inserção desses equipamentos em territórios marcados por maiores índices de vulnerabilidade e risco social, com vistas à articulação de serviços e ações socioassistenciais (Brasil, 1993). O relato evidencia que a atuação da técnica do CRAS exige elevado grau de articulação com a rede socioassistencial e com outras políticas públicas, de modo a assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Nesse sentido, os dados oficiais sistematizados pela SEMCAS (2024) em seu Relatório de Gestão revelam que o CRAS Cidade Olímpica operou sob extrema pressão em 2024, realizando um total de 26.470 atendimentos. Este volume indica um fluxo intenso no território em busca de direitos socioassistenciais, resultando em uma média de aproximadamente 104 atendimentos por dia útil. Essa densa requisição de serviços é absorvida por uma equipe de apenas 26 trabalhadores, o que evidencia uma severa sobrecarga para os profissionais desta região quando comparada a outras unidades do município. (SEMCAS, 2024)

Ao analisarmos os dados específicos no Relatório de Execução do CRAS Cidade Olímpica de 2024, a relação entre a demanda por benefícios e a capacidade de acompanhamento técnico revela uma estratégia de gestão que privilegia o atendimento pontual em detrimento da emancipação social. Enquanto a unidade registrou um alcance massivo de 18.209 famílias atendidas, apenas 103 famílias (aproximadamente 0,56%) conseguiram inserção no acompanhamento sistemático pelo PAIF. Ao se analisar o dado de que 45,12% das famílias acompanhadas no município constituíram novas inserções realizadas naquele ano, apreende-se que, no contexto específico da Cidade Olímpica, esse índice não traduz rotatividade virtuosa ou superação das desproteções sociais, mas sim o represamento de uma demanda histórica que sufoca a capacidade operacional da unidade (SEMCAS, 2024).

O relatório de Gestão da SEMCAS aponta ainda que em 2024 o CRAS Cidade Olímpica e o CRAS João de Deus foram as unidades com maior demanda por inserção e atualização de beneficiários do Programa Bolsa Família. Tais indicadores ratificam a elevada dependência da política de transferência de renda em uma

realidade de vulnerabilidade social acentuada, onde a demanda massiva por benefícios eventuais e assistenciais pressiona a capacidade de resposta das equipes técnicas. Essa realidade ganha contornos dramáticos quando se confronta a liderança da unidade na atualização cadastral do Programa Bolsa Família com o alcance residual do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que logrou atender somente 75 crianças e adolescentes face a uma meta territorial estimada em 5.510 participantes. Esses indicadores combinados ratificam a hiperdependência local das transferências de renda e as barreiras macroestruturais para a efetivação da autonomia das famílias no território.

Ademais, observa-se a centralidade do conhecimento do território como elemento fundamental para a intervenção profissional, especialmente no que se refere à identificação de situações de pauperismo e vulnerabilidade que incidem sobre as famílias, em particular sobre mulheres responsáveis pelo cuidado dos filhos. Esse quadro de desprovido severo compromete a capacidade protetiva familiar, demandando, em determinadas situações, a articulação com outras instâncias do Sistema de Garantia de Direitos e a adoção de medidas que extrapolam a atuação isolada do CRAS. Sendo assim, para a Assistente Social do CREAS (2025) relata:

A gente faz, a gente acolhe, a gente tenta fazer com que esse...Que o direito, aquela violência que a criança sofreu seja superado. Hoje acaba que a gente meio que tá fazendo, enxugando o gelo. Porque hoje no CREAS a gente só tem mesmo o atendimento. O atendimento social, a gente ainda consegue ter duas assistentes sociais. Só que assim, o atendimento no CREAS vai muito além só do assistente social. Então era pra ter uma equipe multidisciplinar, multissocial, que era psicóloga, era advogada. Nada disso a gente tem aqui. Ou seja, a psicóloga que a gente tem no nosso serviço do PAEF tem que se dividir em dois, né?

A Lei Orgânica da Assistência Social define a atuação do CREAS no âmbito da proteção social especial de média complexidade, exercendo papel fundamental no Sistema de Garantia de Direitos no atendimento e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, com vistas à superação das violências vivenciadas (Brasil, 1993). A fala da técnica evidencia alinhamento com essa função, ao destacar o acolhimento e o acompanhamento como centrais no processo de intervenção. Contudo, em contraponto à dimensão normativa, o relato explicita limites concretos que atravessam a atuação do serviço, especialmente no que se refere à insuficiência de equipe multidisciplinar, como a ausência de profissionais

essenciais, a exemplo de psicólogos e assessoria jurídica, conforme já indicado no Quadro 3.

A insuficiência institucional no CREAS Cidade Operária é ratificada pelo Relatório de Gestão (2024), que identifica a "equipe técnica reduzida" e a vacância em cargos de coordenação e diretoria técnica como entraves críticos à execução dos serviços. Essa carência estrutural reflete-se na desproporção entre a demanda e o acompanhamento real: das 452 famílias atendidas, apenas 69 (aproximadamente 15%) conseguiram inserção no acompanhamento sistemático pelo PAEFI. Além disso, a unidade registrou 102 casos de violação de direitos provenientes das demais instâncias do SGDCA. Essa conjuntura estatística evidencia que o contingente de profissionais disponíveis situa-se severamente abaixo do patamar necessário para romper os ciclos de violência que assolam o território periférico.

Nesse contexto, a expressão “enxugando o gelo” sintetiza a percepção da profissional acerca de uma atuação tensionada pela insuficiência estrutural, o que compromete não apenas a efetividade do acompanhamento, mas também a plena garantia de direitos das crianças e adolescentes atendidos, especialmente em situações de múltiplas violações.

A análise das falas dos técnicos evidencia que, embora o Sistema Único de Assistência Social possua diretrizes bem definidas quanto às suas atribuições no atendimento a crianças e adolescentes, sua materialização no território encontra limites significativos relacionados às condições concretas de funcionamento dos serviços. A sobrecarga das equipes, a insuficiência de profissionais e as demandas intensas decorrentes das expressões da questão social tensionam a atuação dos equipamentos, revelando uma dinâmica em que a garantia de direitos se efetiva de forma parcial e constantemente desafiada.

- *Professores e atribuições na educação no CEM Padre José Bráulio e UEB Ribamar Bogéa*

A análise debruça-se sobre as narrativas dos docentes do CEM Padre José Bráulio e da UEB Ribamar Bogéa, com o objetivo de compreender como a política de educação, a partir da atuação de profissionais do ensino médio e do ensino fundamental, tem sido apreendida e operacionalizada no cotidiano. O esforço investigativo reside em desvelar de que maneira esses profissionais compreendem

suas atribuições e as desenvolvem como parte integrante do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes. Desta forma a Professora de Projeto de Vida do Centro Educa Mais Padre José Bráulio (2025):

Quando falam da gente aí começa a medir, a executar as coisas, mas o meu serviço é também de extrema importância. Porque a gente começa a entender o aluno, no caso, eu vendo como professora, eu vejo como aluno, né? Então, eu começo a entender esse aluno no seu íntimo, não limitando somente a conteúdo de Biologia. Mas como eu já estou professora de Projeto de Vida há tanto tempo, a gente acaba em outras informações sobre esse aluno. E aí a gente entra na parte que a educação acaba construindo caráter, construindo valores, construindo vínculos que em outras profissões não existem e na educação é possível.

O Projeto de Vida, instituído na rede estadual de ensino do Maranhão, consiste em uma estratégia pedagógica voltada ao planejamento do futuro dos estudantes, articulando atividades que contribuem para o desenvolvimento de competências pessoais e profissionais, como comunicação, autonomia e trabalho em equipe (SEDUC, 2023). O relato evidencia o entendimento da educadora acerca da disciplina de Projeto de Vida como uma possibilidade de apreender os estudantes enquanto sujeitos integrais, o que se articula diretamente com as perspectivas da educação integral.

Nesse sentido, destaca-se uma atuação que busca tensionar a ausência de perspectivas que marca a realidade de parte da juventude no território, evidenciando a importância de profissionais que incentivem a construção de projetos de vida, ainda que inseridos em uma estrutura social profundamente desigual. Mesmo diante dos limites impostos por uma lógica meritocrática que incide de forma mais dura sobre jovens periféricos, esses tensionamentos pedagógicos revelam-se fundamentais na ampliação de horizontes e na pavimentação de possibilidades de reprodução social. Para o Professor da UEB Ribamar Bogéa (2025):

Os meus planejamentos, eles são anunciados desde o início do ano, que sofrerão alterações. Eu uso muitos planos de ações. Eu tenho que conhecer a minha clientela. Tenho que saber onde é que está o ponto fraco deles, não que eu possa ajudar.

O relato do professor evidencia uma prática pedagógica orientada pela adaptação constante e pelo reconhecimento das especificidades dos estudantes, ao destacar a necessidade de conhecer sua realidade e identificar suas dificuldades. Esse posicionamento ético-pedagógico delineia uma práxis que rompe com a rigidez

do planejamento tradicional, incorporando elementos do território e das condições concretas de vida dos alunos no processo de ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo, o uso do termo “clientela” sinaliza, ainda que de forma não intencional, a presença de uma racionalidade que aproxima os sujeitos de uma lógica de atendimento, revelando traços da mercantilização nas relações com usuários de serviços públicos.

Nesse contexto, observa-se um movimento em que as atribuições pedagógicas passam a incorporar demandas que extrapolam o ensino formal, revelando tanto o potencial da escola enquanto espaço de escuta, proteção e construção de vínculos, quanto os limites impostos pelas condições concretas de funcionamento e pela complexidade das situações vivenciadas pelos estudantes.

– *Técnicos e atuação no Centro de Saúde Jailson Viana*

Dando continuidade à análise das atribuições no âmbito do eixo da promoção dos direitos, cabe considerar a atuação dos profissionais da saúde no território, cujas práticas também se inserem na lógica de garantia de direitos de crianças e adolescentes, especialmente no que se refere à identificação de vulnerabilidades, ao acompanhamento e à articulação com os demais serviços da rede.

Cabe pontuar que o Centro de Saúde Jailson Viana integra a rede da Secretaria Municipal de Saúde de São Luís (SEMUS) que é o órgão responsável pela gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no município e é um dos partícipes do eixo promoção de direitos. Para a Enfermeira Chefe do CS Jailson Viana (2025):

Então assim, a atribuição do profissional de nível superior, da estratégia, tanto é uma atribuição de assistencial, quanto uma atribuição também de gerenciamento, da identificação das vulnerabilidades, das fragilidades e do direcionamento dos profissionais da equipe. Eu coordeno outras pessoas dentro da equipe, agentes comunitários, técnicos de enfermagem, na assistência a esse grupo específico que você está falando, que são as crianças e os adolescentes.

A fala evidencia uma atuação estratégica dos profissionais de saúde, voltada à identificação de vulnerabilidades e fragilidades no contexto familiar, com o objetivo de orientar o direcionamento das ações da equipe. Nesse sentido, observa-se que a atuação não se restringe ao atendimento assistencial, mas incorpora também funções de gestão e coordenação do trabalho em equipe, especialmente no âmbito da

Estratégia Saúde da Família. Essa diretriz encontra respaldo nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, particularmente na organização da Atenção Primária à Saúde, que orienta uma práxis territorializada, o acompanhamento das famílias e a identificação de situações de risco como elementos centrais do cuidado (Brasil, 1990; Brasil, 2017).

Nesse contexto, crianças e adolescentes aparecem como parte integrante desse acompanhamento, sendo diretamente impactados pelas condições familiares identificadas pelas equipes, o que reforça o papel da saúde como componente fundamental na garantia de direitos no território.

A análise das falas dos técnicos evidencia que, nos diferentes serviços, as atribuições institucionais se materializam de forma atravessada pelas condições concretas de funcionamento e pelas múltiplas expressões da questão social no território. No âmbito do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes, tais práticas se inserem no eixo da promoção, sobretudo na prevenção de violações e no fortalecimento de vínculos. Entretanto, destaca-se **a condição estrutural do CRAS e do CREAS como pontos de nítida vulnerabilidade institucional** no desenvolvimento de suas atribuições, especialmente em razão das limitações estruturais e da insuficiência de equipe, o que compromete a capacidade de resposta diante de demandas complexas. Esse cenário indica que a efetivação da promoção de direitos ocorre de forma tensionada, aspecto que será aprofundado a partir da análise dos demais elementos da atuação da rede nos itens seguintes.

4.4.2 Estrutura técnico-operacional e normatização do trabalho

A análise da atuação dos serviços no eixo da promoção dos direitos exige a consideração de sua estrutura técnico-operacional e dos instrumentos que orientam o trabalho cotidiano. Protocolos, registros e formas de organização do atendimento constituem elementos fundamentais para a padronização e articulação das práticas institucionais. A partir das falas de gestores e técnicos, examina-se como esses dispositivos se materializam no território, evidenciando seus limites e potencialidades. o Quadro 4 sistematiza as rotinas e os protocolos organizados pelas unidades da assistência social, especificamente o CRAS Cidade Olímpica e o CREAS Cidade Operária, no atendimento direcionado a crianças e adolescentes.

Os quadros seguintes referem-se à etapa metodológica das entrevistas voltada à análise da **intersectorialidade e dos fluxos de articulação entre os serviços e instituições que compõem a rede de atendimento à criança e ao adolescente no território investigado**. Nesse contexto, a sistematização das falas permitiu a construção das categorias analíticas tipologia dos atendimentos e dinâmica do trabalho, articulação em rede e funcionamento do SGDCA e o Conselho Tutelar e sua articulação com o eixo de promoção dos direitos, possibilitando compreender como se estruturam as relações institucionais, os encaminhamentos e as estratégias de atuação conjunta no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Quadro 4 – Protocolos de atendimento no CRAS Cidade Olímpica e CREAS Cidade Operária

Serviços	Protocolo utilizado (Gestão)	Uso pelos Técnicos	Desafios
CRAS Cidade Olímpica	Não há protocolo formalizado; a atuação se orienta pelas normativas da política e pela análise das demandas apresentadas.	Utilização parcial de instrumentos institucionais, com destaque para o prontuário SUAS (CAD CRAS), especialmente em situações envolvendo crianças e possíveis violações de direitos.	Limitação de instrumentos institucionais, como plano individual de atendimento, voltado ao acompanhamento de adolescentes em questões de saúde mental
CREAS Cidade Operária	Atuação orientada pela demanda, sem menção a protocolo formal estruturado.	Utilização de instrumentos institucionais, como plano individual de atendimento, voltado ao acompanhamento de adolescentes.	Excesso de informações e limitações operacionais dificultam a efetivação dos registros e o pleno funcionamento da política.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

O Quadro 4 evidencia a ausência de formalização plena dos protocolos, o que pode engendrar uma atuação fortemente orientada pela demanda imediata, conforme apontado pelas coordenações do CRAS Cidade Olímpica e do CREAS Cidade Operária. Ainda assim, observa-se a presença de certa flexibilidade na condução dos

atendimentos, com a construção de fluxos, ainda que pouco sistematizados, para o encaminhamento para atendimento de crianças e adolescentes.

No que se refere aos técnicos, identifica-se a utilização parcial de instrumentos institucionais da política de assistência social, como o prontuário SUAS e o CadÚnico/CRAS, indicando alinhamento com as diretrizes normativas do SUAS. Entretanto, os relatos das técnicas desvelam o esgotamento precoce desses dispositivos documentais, sobretudo diante do sofrimento psíquico e das demandas de saúde mental de adolescentes no território, bem como a persistência de campos informacionais considerados excessivos, burocratizados ou pouco resolutivos para a práxis cotidiana. O Quadro 5 tem a mesma proposta do Quadro 4, porém a análise será feita a partir das unidades de educação no território, ou seja, o CEM Padre José Braúlio e UEB Ribamar Bogéa.

Quadro 5 – Protocolos de atendimento no CEM Padre José Braúlio e UEB Ribamar Bogéa.

Serviços	Protocolo utilizado (Gestão)	Uso pelos Técnicos	Desafios
CEM PJB	Não há protocolo formal único; os encaminhamentos variam conforme a gravidade das situações, com articulação com famílias e, em casos mais graves, com o Conselho Tutelar	Utilização de fluxos internos, com destaque para a comunicação com a gestão	Encaminhamento de situações à coordenação e equipe gestora, seguindo fluxos internos da unidade.
UEB Ribamar Bogéa	Atuação articulada com o Conselho Tutelar, sem detalhamento de protocolo formal estruturado.	Utilização de fluxos internos, com destaque para a comunicação com a gestão e atuação prévia via diálogo.	Ausência de padronização explícita dos procedimentos e dependência de articulações institucionais externas.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

Os gestores afirmam não dispor de um protocolo formal estruturado para atuação em situações de violação de direitos, contudo demonstram clareza quanto ao papel do Conselho Tutelar, que aparece como instância final nos fluxos de encaminhamento. Observa-se, ainda, a presença de um percurso que prioriza a

mediação inicial junto à família, indicando uma tentativa de resolução no âmbito interno antes da mobilização de outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Entre os técnicos, identifica-se maior homogeneidade na compreensão do fluxo interno, centrado na comunicação com a gestão e no encaminhamento das situações à equipe diretiva, o que, por vezes, delimita o alcance de sua atuação. Essa engrenagem corporativa implica o não reconhecimento desses profissionais enquanto atores do Sistema de Garantia de Direitos, restringindo sua ação aos limites institucionais da unidade. Esse movimento revela uma dimensão sintomática do papel do educador em contextos marcados por desigualdades intensas, nos quais as demandas sociais extrapolam o campo pedagógico, exigindo maior clareza sobre os fluxos de atuação e o protagonismo da educação no âmbito do SGDCA.

No que concerne ao Centro de Saúde Jailson Viana, rememora-se que o exame analítico circunscreve-se estritamente às narrativas do corpo técnico, em virtude da impossibilidade de acesso à gestão institucional daquela unidade. Desse modo, o Quadro 6 sintetiza os fluxos operacionais e os protocolos que balizam as ações desse equipamento de saúde no atendimento direcionado a crianças e adolescentes.

Quadro 6 – Protocolos de atendimento no CS Jailson Viana (perspectiva dos técnicos)

Serviços	Protocolos de atendimento no CS Jailson Viana (perspectiva dos técnicos)	Desafio
CS Jailson Viana	Atuação orientada por diretrizes do Ministério da Saúde, especialmente na atenção básica (puericultura, imunização, pré-natal e visitas domiciliares), com aplicação no atendimento cotidiano e destaque para práticas de notificação a partir da identificação de sinais e demandas dos usuários.	Nada relatado

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

Os dados empíricos revelam uma intervenção profissional estritamente balizada pelas diretrizes normativas do Ministério da Saúde, com centralidade nas ações programáticas da Atenção Básica, a exemplo da puericultura, imunização, pré-

natal e execução de visitas domiciliares. Embora tais ações ganhem materialidade no cotidiano dos serviços e destaquem-se pelas práticas de notificação compulsória efetuadas a partir dos sinais identificados nos usuários, a atuação da unidade de saúde revela-se eminentemente introspectiva em sua aplicação técnica e pouco expansiva no que tange às articulações intersetoriais no âmbito do SGDCA. Essa dinâmica demonstra o quanto a política de saúde, sob a égide do modelo biomédico tradicional, tende a compreender o processo de cura e o procedimento clínico como sua tarefa principal. Contudo, apreender a função desse equipamento enquanto vetor estratégico de prevenção e de encaminhamento resolutivo para o SGDCA, superando a perspectiva de uma ilha de excelência insulada, constitui uma necessidade político-institucional urgente que ultrapassa as próprias contradições espaciais do território da Cidade Olímpica.

a) Tipologia dos atendimentos e dinâmica do trabalho

Compreender que tipos de atendimentos constituem a rotina de trabalho se faz necessário para compreender como efetivamente o eixo promoção tem sido demandado pelo território, assim como compreender a problemática central para atuação dos mesmos. Desta forma, como pano de fundo os Gestores e Coordenadora elencaram os principais desafios no território atendimento de crianças e de adolescentes no território da Cidade Olímpica em 2024 como consta no Quadro 7.

Quadro 7 – Principais desafios no atendimento por Gestores/ Coordenadores (2024)

Serviço	Principal desafio identificado por gestores/coordenadores
CRAS Cidade Olímpica	Território faccionado; equipe insuficiente; dificuldade de acompanhamento de adolescentes em tempo integral
CREAS Cidade Operária	Não presenciou o período
CEM PJB	Violência no bairro; insegurança alimentar; cultura de criminalização entre jovens
UEB Ribamar Bogéa	Violência no bairro; insegurança alimentar; cultura de criminalização entre jovens

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

O Quadro 7 sistematiza expressões da questão social presentes de forma transversal no território da Cidade Olímpica, com destaque para a violência, aspecto que se mostrou recorrente ao longo das entrevistas e na análise dos indicadores. Trata-se de uma realidade vivenciada cotidianamente tanto pelos operadores de direitos quanto pelos sujeitos do território. Além disso, a insegurança alimentar se apresenta como um elemento alarmante em um território de grande densidade populacional, evidenciando como estratégias vinculadas às políticas de educação, tanto municipal quanto estadual, tornam-se fundamentais para garantir que crianças e adolescentes tenham acesso mínimo à alimentação com dignidade. Esse cenário expressa, de forma concreta, a permanência da fome no cotidiano da comunidade.

Os desafios apontados pelos gestores evidenciam que as demandas direcionadas aos serviços não são pontuais, mas resultam de condições estruturais do território, marcadas pela violência, pela pobreza e pela fragilização dos vínculos familiares, expressões da questão social que se materializam de forma desigual no contexto periférico. Esse cenário se potencializa quando se observa que 100% dos serviços indicam não possuir recursos específicos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, sendo que 75% apontam, ainda, incompatibilidade entre o volume de recursos e as demandas do território. Além disso, esses estrangulamentos financeiros desvelam os desafios, os fluxos, o alcance e as contradições sistêmicas que o eixo da promoção enfrenta, o que impacta diretamente sua operacionalização. Nesse sentido, esses fatores não apenas incidem sobre o cotidiano dos serviços, mas também estruturam o perfil das demandas atendidas no eixo da promoção, como será evidenciado no Quadro 8.

Quadro 8 – Principais atendimentos Eixo Promoção

Serviço	Principais atendimentos (Gestão/Técnicos)
CRAS Cidade Olímpica	Pé de meia, Bolsa Família, jovem aprendiz, passe livre, BPC e Serviço de Fortalecimento de Vínculos, saúde mental, solicitação de laudo.
CREAS Cidade Operária	Violência sexual, abandono, maus-tratos, negligência, medidas socioeducativas, adolescente em ato infracional, adolescentes em

	organizações criminosas, pessoas em grande vulnerabilidade socioeconômica.
CEM PJB	Conflitos escolares, situações de vulnerabilidade social, evasão e baixa frequência, questões familiares, indícios de violência (com encaminhamento), apoio psicossocial no ambiente escolar, prevenção à violência e ao envolvimento com criminalidade
UEB Ribamar Bogéa	Uso de drogas, conflitos com violência e faltas, saúde psicológica, violência sexual, venda de drogas.
CS Jailson Viana	Investigação de possíveis casos de autismo, atendimento com programa saúde da escola, atualização vacinal das crianças de 0 a 2 anos. Ansiedade, depressão e automutilação.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

O Quadro 8 demonstra a existência de um ciclo de violência que se configura como um verdadeiro sistema, envolvendo atos de violência sexual, maus-tratos, atos infracionais, negligência e conflitos violentos, que chegam de forma desordenada aos serviços do eixo da promoção. Essas instâncias setoriais, por sua vez, precisam articular respostas e, em muitos casos, acabam atuando também como instâncias de proteção de direitos, na tentativa de garantir a prioridade absoluta e o interesse superior da criança e do adolescente, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Contudo, há um pano de fundo estrutural que se expressa como resultado do antagonismo de classes próprio da sociedade capitalista, manifestando-se na forma de vulnerabilidade social, entendida aqui como pobreza decorrente da desigualdade. Essa condição engendra múltiplas expressões da questão social, evidentes nas demandas apresentadas pelos serviços, reforçando, inclusive, os argumentos anteriores acerca do elevado volume de benefícios de transferência de renda.

Outra expressão relevante da questão social refere-se à organização criminosa associada ao uso e à comercialização de drogas, com altos índices de atos infracionais. Essa dinâmica atravessa as falas dos entrevistados e se manifesta nas demandas identificadas, especialmente no âmbito do CREAS e das unidades escolares. Nesse contexto, a escola emerge como espaço privilegiado de revelação

dessas múltiplas expressões, assumindo, na prática, funções que extrapolam sua atribuição pedagógica.

No âmbito da saúde, é possível observar que as problemáticas vivenciadas na realidade infantojuvenil, ainda que possam ser quantificadas e percebidas, se materializam no corpo e na subjetividade dos sujeitos, revelando, em conjunto, os limites do Sistema de Garantia de Direitos na efetivação do eixo da promoção.

b) Articulação em rede e funcionamento do SGDCA

A análise da articulação em rede e do funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) constitui elemento central para compreender em que medida as atribuições e estruturas dos serviços se traduzem em práticas efetivamente integradas no território. Nesse sentido, a atuação em rede pressupõe não apenas a existência de diferentes políticas públicas, mas a capacidade de comunicação, encaminhamento e corresponsabilização entre seus atores.

A partir das falas de gestores do Quadro 8, busca-se examinar como essa articulação se materializa no cotidiano dos serviços, evidenciando tanto os fluxos estabelecidos quanto suas fragilidades, especialmente diante da complexidade das demandas que atravessam o território. Para tanto, foi adotada uma estratégia de sistematização qualitativa, na qual as respostas dos gestores foram organizadas em uma matriz de frequência de acionamento entre os serviços, utilizando categorias analíticas (semanal, mensal, raramente e nunca). Tal procedimento não possui caráter estatístico, mas visa identificar tendências de articulação e padrões de funcionamento da rede no território.

Quadro 9 – Frequência de acionamento entre os serviços do Sistema de Garantia de Direitos

Serviço ↓/ Aciona →	Conselho Tutelar	CREAS	CRAS	Saúde	Escolas	Ministério Público	Polícia
CRAS	Semanal	Mensal	-	Raro	Raro	Mensal	Raro
CREAS	Diário	-	Diário	Semanal	Mensal	Diário	Raro

CEM PJB	Raro	Nunca	Nunca	Nunca	-	Nunca	Raro
UEB RB	Semanal	Raro	Raro	Mensal	-	Raro	Semanal

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

A interação entre os participantes do SGD se mostra muito heterogênea e com relações pouco consolidadas em termos gerais. Contudo, fica evidente que a presença de um órgão de defesa reforça o argumento de que os atores do eixo de promoção são massivamente demandados em situações de defesa de direitos. Por conseguinte, o Conselho Tutelar desponta com expressiva centralidade na rede, requisitado pela maioria das instâncias em periodicidade semanal ou diária. Desse modo, o CT consolida-se como o principal articulador prático do SGDCA, aglutinando as demandas de diferentes equipamentos públicos

Muito relevante é a frequência com que o CREAS dialoga com os órgãos de defesa, sendo bastante impactante para o fluxograma do território, além do contato diário com o CRAS, que é um órgão de promoção. Enquanto isso, o CRAS, enquanto equipamento da proteção básica, apresenta baixa inserção na dinâmica intersetorial, indicando limites na efetivação de ações preventivas.

No âmbito do Centro Educa Mais Padre José Bráulio e da Unidade de Educação Básica Ribamar Bogéa, apreende-se um nítido isolamento frente aos demais órgãos do SGDCA, circunscrevendo o relacionamento institucional, em linhas gerais, ao acionamento do Conselho Tutelar e, residualmente, da Polícia Militar. Quando perguntados sobre parcerias estratégicas, os gestores e técnicos, em aproximadamente 70% das respostas, apontam o Conselho Tutelar como principal parceiro, o que reforça sua centralidade no território e o elevado volume de demandas direcionadas a esse órgão.

Esse cenário de desalinhamento na política de educação não se traduz como uma especificidade exclusiva do território da Cidade Olímpica. Contudo, a ausência de fluxos estruturados e de articulação intersetorial produz impactos ainda mais profundos em uma comunidade que necessita da atuação integrada de todas as políticas públicas possíveis. Cabe destacar que já existem dispositivos legais que reconhecem a importância da inserção de profissionais de Serviço Social e Psicologia no cotidiano escolar. A Lei nº 13.935 de 2019 dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica, representando um avanço importante no fortalecimento das equipes multiprofissionais

no ambiente escolar. Contudo, sua efetivação ainda ocorre de maneira desigual no país, uma vez que muitos estados e municípios não implementaram a legislação, o fizeram de forma parcial ou mantêm equipes reduzidas e regionalizadas.

A inserção desses profissionais qualifica substancialmente o atendimento às situações de violação de prerrogativas de crianças e adolescentes, contribui para a mediação das expressões da questão social no espaço escolar e obstaculiza que o corpo docente assuma demandas para as quais carece de formação técnica específica. Nesse sentido, a não priorização da efetivação dessa legislação revela os traços persistentes de uma racionalidade adultocêntrica, na medida em que as demandas atinentes à proteção integral infantojuvenil permanecem submetidas a uma condição subalterna e secundarizada no planejamento e na execução das políticas públicas.

Com isso, a educação, embora identifique diversas demandas, apresenta baixa articulação institucional, atuando de forma mais isolada no âmbito do SGDCA. Enquanto isso, o Ministério Público e a Polícia são acionados predominantemente em situações já consolidadas de violação de direitos, reforçando o caráter reativo da rede. O Quadro 9 demonstra que o SGDCA se organiza de forma verticalizada, concentrando-se em poucos atores, em detrimento de uma atuação horizontal e integrada entre os serviços, o que evidencia a predominância de respostas reativas, com baixa articulação no campo da prevenção e promoção de direitos.

No que se refere à natureza da articulação, os gestores indicam a utilização de múltiplas estratégias, com destaque para o contato direto 100%, seguido do uso de ofícios formais 75% e, em menor medida, da realização de reuniões 50% e planejamento conjunto 25%. Esses dados sugerem a existência de diferentes canais de comunicação entre os serviços, ainda que com níveis distintos de formalização.

Contudo, ao observar a perspectiva dos técnicos, essa articulação se mostra significativamente mais limitada. Apenas 25% relatam possuir canais diretos de comunicação com outros serviços do SGDCA, enquanto 75% indicam ausência desse tipo de contato ou apontam que essa comunicação ocorre de forma centralizada na gestão. Essa assimetria discursiva evidencia que, embora subsistam mecanismos institucionais de pactuação, o acesso e a operacionalização deles não se distribuem de maneira homogênea entre os trabalhadores.

Chama atenção a completa inoperância do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) no âmbito de todos os serviços do eixo de promoção

investigados. O SIPIA, desenvolvido a partir de 1997 no âmbito da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, constitui uma importante ferramenta nacional de registro, monitoramento e sistematização de informações sobre violações de direitos de crianças e adolescentes, estando articulado às diretrizes do Sistema de Garantia de Direitos estabelecidas pela Resolução nº 113 do CONANDA, de 2006.

Sua proposta consiste em possibilitar a produção de informações integradas e um diálogo homogêneo entre os diferentes setores que compõem o SGDCA, permitindo maior acompanhamento das violações de direitos e fortalecimento da atuação em rede. Mesmo diante das recentes atualizações normativas da plataforma, notadamente sob a égide da Portaria MDHC número 1.177 de 2025, que revigora sua função enquanto instrumento nacional de gestão e articulação das políticas públicas setoriais, sua aplicabilidade permanece residual e restrita quase que exclusivamente aos Conselhos Tutelares.

Essa realidade reduz significativamente o potencial de efetividade do SIPIA enquanto instrumento articulador das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, além de evidenciar dificuldades históricas de integração entre os serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, observa-se uma distância entre a articulação formal descrita pela gestão e a prática cotidiana vivenciada pelos técnicos, o que sugere que o funcionamento da rede se sustenta de forma desigual, com limitações na autonomia técnica para o estabelecimento de fluxos diretos. Essa dinâmica pode comprometer a agilidade das respostas e a efetividade da atuação intersetorial no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos.

Ao questionar gestores e coordenadores sobre a atuação em situações de emergência que possam caracterizar regime de plantão, observou-se que 100% dos serviços do eixo de promoção participantes da pesquisa não possuem tal fluxo institucionalizado. 100% dos serviços do eixo de promoção participantes da pesquisa não possuem fluxos emergenciais institucionalizados. Esse indicador explicita a ausência de normativas regulamentares ou de equipes de retaguarda no âmbito da SEMCAS e da SEMED para a efetivação de ações de urgência. Nesse sentido, embora o Conselho Tutelar esteja em permanente disponibilidade para atuação, sua capacidade de resposta se mostra limitada diante da ausência de retaguarda estruturada no Sistema de Garantia de Direitos, especialmente nas políticas de saúde, educação e assistência social.

Com a ausência de um fluxo claramente estabelecido, a atuação do SGDCA passa a operar sob o risco de sobreposição de funções e fragilidade no acompanhamento dos casos. Ao articular as respostas de gestores e técnicos, observa-se que aproximadamente 80% dos serviços e profissionais relatam assumir atribuições que extrapolam suas competências formais, evidenciando uma sobreposição de funções que decorre, em grande medida, das lacunas estruturais e da insuficiência de fluxos institucionalizados na rede. Além disso, observa-se que 60% dos técnicos relatam realizar algum tipo de monitoramento, ainda que de forma parcial e não padronizada, enquanto 40% indicam ausência ou dificuldades nesse processo, evidenciando fragilidades na continuidade das ações no âmbito do SGDCA.

Com isso à articulação com o terceiro setor se faz estratégica, nas entrevistas com gestores evidenciaram o reconhecimento de diferentes organizações como parceiras estratégicas no território, tais como a Fundação Justiça e Paz se Abraçarão, o Instituto Santa Clara, o CESJO, a Rádio Comunitária Realidade, além de iniciativas comunitárias como grupos de dança, capoeira e projetos vinculados a igrejas locais. Essas menções emergem a partir das respostas às entrevistas, indicando a presença ativa do terceiro setor no atendimento às demandas de crianças e adolescentes. Nesse sentido, observa-se que tais organizações atuam tanto no apoio direto às necessidades dos usuários quanto na promoção de atividades socioeducativas e comunitárias. Assim, o terceiro setor assume uma função estratégica no território, não apenas como executor de ações complementares às políticas públicas, mas também como instância que tensiona, mobiliza e dá visibilidade às demandas sociais, aproximando-se, em certa medida, das funções do eixo de controle, ainda que de forma não institucionalizada.

Levando em consideração o potencial fiscalizador e avaliador da sociedade civil, bem como o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, com garantia de participação política e comunitária, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente em seu art. 16. foi questionado aos gestores e coordenadores sobre a existência de avaliações realizadas pelos usuários da política. Observou-se que apenas 50% das unidades relataram realizar algum tipo de avaliação, sendo que, em um dos casos, esta ocorre de forma exclusivamente verbal e não sistematizada. Esse dado revela a permanência de traços adultocêntricos na condução das políticas públicas, ao não considerar de forma efetiva os principais sujeitos dessa política. Cabe pontuar que essa dinâmica não é

exclusiva dos equipamentos do território da Cidade Olímpica, mas se expressa de forma mais ampla na gestão pública, que, por vezes, engendra processos que limitam a efetivação da participação e do protagonismo infantojuvenil.

4.5 O Conselho Tutelar e sua articulação com o eixo de promoção dos direitos

O Conselho Tutelar constitui como um dos principais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes (Brasil, 1990). Entre suas atribuições estão o atendimento de situações de ameaça ou violação de direitos, a aplicação de medidas de proteção, o encaminhamento de demandas aos serviços públicos, a requisição de políticas sociais nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança, além da articulação com o Ministério Público, Poder Judiciário e demais órgãos da rede de proteção (Brasil, 1990). Nesse sentido, o Conselho Tutelar ocupa posição estratégica na articulação entre os diferentes eixos do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente no eixo de promoção, ao tensionar e mobilizar políticas públicas para efetivação da proteção integral no território.

Contudo, socialmente o Conselho Tutelar ainda sofre forte estigmatização associada à ideia de tutela, herança histórica da doutrina da situação irregular e das antigas formas de controle da infância pobre no Brasil. Dessa forma, é comum que o Conselho Tutelar seja percebido de maneira pejorativa, como um órgão coercitivo e punitivo, vinculado a práticas adultocêntricas e voltado ao controle de crianças e adolescentes considerados “desajustados”. Essa estigmatização distancia-se dos princípios da proteção integral previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e revela permanências históricas de criminalização e vigilância sobre a infância e adolescência pobres, negras e periféricas.

Entretanto, cabe problematizar o próprio significado da tutela para além da interpretação socialmente difundida em seu sentido pejorativo. No campo da proteção social e da garantia de direitos, a tutela pode ser compreendida como uma responsabilidade coletiva e institucional de cuidado, proteção e mediação diante das desigualdades estruturais que atravessam a infância e a adolescência. Nesse sentido,

tutelar não significa controlar ou substituir a autonomia de crianças e adolescentes, mas assegurar condições concretas para que seus direitos sejam efetivados.

Sob essa perspectiva, o Conselho Tutelar exerce uma função fundamental ao tensionar o poder público e requisitar políticas sociais capazes de responder às situações de violação de direitos. Assim, a tutela, quando orientada pelos princípios da proteção integral previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, distancia-se de práticas autoritárias e passa a representar uma dimensão ética e política de responsabilização do Estado e da sociedade para com crianças e adolescentes historicamente desprotegidos.

O Conselho Tutelar Cidade Operária/ Cidade Olímpica que está inserido no contexto onde a sua atuação é muito demandada pelo SGDCA do território e desempenha função estratégica, contudo cabe analisar criticamente seus limites, alcance e possíveis sobreposições intersetoriais. Quando questionada sobre as atribuições do Conselho Tutelar, houve o seguinte destaque:

O Conselho Tutelar tem a função de requisitar os serviços necessários, e não de executá-los. O que adoece é que a rede entende que o CT executa serviços, mas, na verdade, ele requisita. Orientar as famílias também é uma atribuição. (Conselheiro Tutelar 3, Cidade Operária/Cidade Olímpica, 2026).

O relato evidencia uma compreensão recorrente e, ao mesmo tempo, contraditória acerca do papel do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos, uma vez que frequentemente lhe são delegadas atribuições de caráter executivo que extrapolam as competências legais estabelecidas pelo ordenamento jurídico menorista. Conforme preconiza o Artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), compete ao colegiado conselheiro o atendimento de crianças e adolescentes ante contingências de ameaça ou violação de direitos, a aplicação de medidas protetivas e a requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança, além da orientação a pais ou responsáveis. Dessa forma, sua função central não consiste na execução direta de políticas públicas, mas na articulação e no tensionamento da rede de proteção para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Portanto, nas entrevistas realizadas com os conselheiros tutelares, buscou-se compreender a frequência de acionamento de outros órgãos que compõem o SGDCA. Para isso, utilizou-se uma escala composta pelas categorias: diariamente,

semanalmente, mensalmente, raramente e nunca, com o objetivo de identificar em que medida o Conselho Tutelar tem atuado em articulação com a rede e quais atores apresentam maior constância nos fluxos de atendimento e encaminhamento.

Quadro 10 – Frequência de acionamento entre os serviços do Sistema de Garantia de Direitos

Aciona →	CREAS	CRAS	Saúde	Escolas	Polícia	Ministério Público
Conselheiro 1	diário	diário	semanal	diário	raro	mensal
Conselheiro 2	diário	diário	semanal	semanal	semanal	semanal
Conselheiro 3	semanal	semanal	semanal	mensal	raro	mensal
Conselheiro 4	semanal	diário	semanal	mensal	mensal	diário
Conselheiro 5	diário	diário	diário	diário	semanal	diário

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da pesquisa de campo (2025).

O Quadro 10 reforça, sob outro ângulo, os elementos já evidenciados no Quadro 9, demonstrando o quanto o Conselho Tutelar é continuamente impactado pelas demandas provenientes de órgãos de todos os eixos do Sistema de Garantia de Direitos. Dessa forma, o Conselho Tutelar se configura como um importante termômetro das expressões da questão social no território da Cidade Olímpica, além de ocupar posição central como um dos principais articuladores institucionais da rede de proteção à infância e adolescência. O Quadro 10 evidencia ainda uma dinâmica marcada por relações institucionais que dependem, majoritariamente, de articulações diárias e semanais, principalmente no que se refere às políticas de saúde, educação e assistência social. Por conseguinte, percebe-se que os serviços que compõem a base do eixo de promoção de direitos figuram entre os principais demandantes do Conselho Tutelar, reforçando sua centralidade na mediação e no encaminhamento das situações de violação de direitos no território.

Ao mesmo tempo em que o Conselho Tutelar catalisa grande parte das demandas do território, desvela-se sua função precípua de filtro institucional frente às demais instâncias do eixo de defesa, a exemplo do Ministério Público e os órgãos policiais. Em razão de sua dinâmica de proximidade comunitária, o Conselho Tutelar frequentemente constitui o primeiro órgão acionado diante de situações de violação de direitos, o que lhe confere uma importante capacidade resolutiva no âmbito

administrativo. Dessa forma, muitas demandas são inicialmente acolhidas, analisadas e encaminhadas pelo próprio Conselho Tutelar, que passa a requisitar e comunicar os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos conforme a complexidade e a necessidade de cada situação. Essa dinâmica reforça sua centralidade na articulação da rede de proteção e evidencia sua função estratégica na mediação entre território, políticas públicas e órgãos de responsabilização.

Rabelo (2022) aponta que existe uma tendência nos atendimentos do Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica, responsável pela cobertura de aproximadamente 40 bairros, em que os maiores indicadores de demandas se concentram justamente nos bairros Cidade Operária e Cidade Olímpica. Esses territórios configuram-se como polos de elevada densidade populacional e, conseqüentemente, grandes demandantes das políticas públicas e dos serviços de proteção social. Dessa forma, compreender a cobertura de atuação do Conselho Tutelar como um território que se articula, se afeta e se expressa dentro de uma mesma totalidade periférica fornece base analítica para interpretação dos dados presentes no relatório de atendimentos do CT no ano de 2024.

Com isso, analisar o alcance documentado pelo Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica torna-se essencial para compreender tanto a atuação desse órgão de proteção quanto às próprias dinâmicas sociais e expressões da questão social presentes no território investigado.

Tabela 11 – Distribuição dos atendimentos por sexo em 2024

Sexo	Quantitativo
Masculino	499
Feminino	710
Total	1209

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

O relatório de monitoramento do CT demonstra que a maioria das violações de direitos são contra as meninas do território. Nessa perspectiva, Saffioti (2004) compreende a violência de gênero como expressão das relações patriarcais estruturantes da sociedade, articuladas às dimensões de classe e raça. Com isso, o fato de 58,7% dos atendimentos do CT o dado de que 58,7% dos acolhimentos do

conselho tutelar circunscrevem-se ao segmento feminino não constitui um índice isolado, tampouco se traduz como mera coincidência estatística; pelo contrário, expressa a materialidade de uma realidade profundamente violenta e ameaçadora que recai sobre as meninas no território.

A Tabela 11 ainda expressa a alta demanda do CT com um quantitativo de atendimento anual de 1209, sendo um número muito expressivo que pode representar uma demanda intensa e excessiva para os conselheiros tutelares. Ao considerar os 1.209 atendimentos registrados pelo Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica e a composição de cinco conselheiros tutelares na unidade, observa-se que cada profissional teria, em média, a responsabilidade por aproximadamente 242 atendimentos anuais. Levando em conta os cerca de 251 dias úteis do calendário maranhense, isso representa quase um atendimento diário por conselheiro.

Considerando que os atendimentos reverberam na construção de relatórios, visitas domiciliares, diálogos institucionais, requisições formais, reuniões intersetoriais e outras demandas administrativas e territoriais, observa-se que o Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica possui uma atuação intensa e continuamente demandada. Esse fluxo ininterrupto consolida o Conselho Tutelar como um importante termômetro territorial da política de infância e adolescência, uma vez que as expressões da questão social e as violações de direitos chegam cotidianamente ao órgão, revelando tanto as fragilidades do sistema de proteção quanto às múltiplas demandas presentes no território. Nessa linha de reflexão, a Tabela 12 mapeia a procedência desses fluxos, demarcando analiticamente as principais portas de entrada das demandas no serviço

Tabela 12 - Porta de entrada dos atendimentos em 2024

Porta de entrada	Quantidade
Demanda Espontânea	705
Política de Ass. Social	0
Organizações da Sociedade Civil	5
Ofício	13
Política de Saúde	23
Sistema de Justiça	0
Denúncia por telefone	390
Política de Educação	26

Sec. Seg. Pública	6
Disque 100	36
Outros CTs	5

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

A Tabela 12 demonstra a multiplicidade de portas de entrada vinculadas ao Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica. Contudo, destaca-se de forma expressiva a demanda espontânea, correspondente a 58,3% dos registros, evidenciando que o principal fluxo de acionamento do Conselho Tutelar parte da própria comunidade local.

Essa configuração empírica corrobora a participação social no âmbito do eixo de controle dos direitos, que não se restringe apenas às atribuições institucionais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís e das organizações da sociedade civil formalmente constituídas no território. Nesse processo, as famílias e moradores do território também assumem papel central, uma vez que estão inseridos em múltiplas microrelações comunitárias e vivenciam cotidianamente situações de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Essa dinâmica reforça a importância de que um órgão de proteção como o Conselho Tutelar atue de forma descentralizada e territorializada nas comunidades. Além disso, o fato de os conselheiros tutelares possuírem vínculo com esses espaços e conhecimento sobre as dinâmicas locais fortalece a efetividade da atuação institucional, uma vez que amplia a proximidade comunitária, a confiança social e a capacidade de identificação das demandas do território.

Essa característica contribui para que grande parte dos atendimentos chegue de forma espontânea ao Conselho Tutelar, como demonstrado na Tabela 12, evidenciando que a afinidade comunitária e a presença territorial do órgão constituem elementos centrais para o acesso da população aos mecanismos de proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Em contrapartida, ao se examinar o fluxo originário das políticas de educação, assistência social e saúde, pilares do eixo de promoção, constata-se que, somadas, elas respondem por apenas 4,1% dos encaminhamentos. Esse índice residual descortina um severo estrangulamento no SGDCA e ratifica a fragilidade crônica nos fluxos de comunicação e contrarreferência entre o CRAS, o CREAS, o Centro de Saúde e as unidades de ensino.

Após evidenciar o elevado índice de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica, as Tabelas 13, 14 e 15 apresentam a tipificação dessas demandas, possibilitando análises acerca das expressões transversais da questão social que se evidenciam no relatório de monitoramento do órgão referente ao ano de 2024. Esse esforço de categorização viabiliza apreender não apenas a natureza das violações registradas, mas também identificar padrões e recorrências que atravessam o território e impactam diretamente a infância e a adolescência.

Tabela 13 – Quantidade de atendimentos referentes à violação do direito à vida e à saúde em 2024

Tipificação	Quantidade
Ameaça de morte	3
Dependência de substâncias psicoativas	100
Surto Psicótico	0
Gravidez na adolescência	13
Falta de atendimento especializado	89
Ausência de vacinação	3
Risco de morte	0

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

No âmbito da proteção integral prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à vida constitui um dos fundamentos centrais da garantia de direitos de crianças e adolescentes. O artigo 7º do ECA estabelece que: “A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990).

Quanto às garantias relacionadas ao direito à saúde, o Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica registra que 48,1% dos atendimentos vinculados a essa dimensão referem-se à dependência de substâncias psicoativas. Esse indicador epidemiológico denuncia o nexo causal com as dinâmicas de violência e recrutamento de adolescentes e jovens por organizações criminosas presentes no território, inserindo esses sujeitos em contextos nos quais o uso contínuo de substâncias psicoativas tende a ser naturalizado no cotidiano social.

Nessa perspectiva, Loïc Wacquant (2001) analisa que, nas periferias urbanas marcadas pelo neoliberalismo, ocorre um processo de marginalização avançada, caracterizado pela precarização das condições de vida, retração das políticas sociais e fortalecimento de dinâmicas punitivas e violentas sobre a população pobre. Dessa forma, o uso problemático de substâncias psicoativas entre adolescentes e jovens deve ser compreendido para além de interpretações moralizantes ou individualizantes, relacionando-se diretamente às condições estruturais de desigualdade, exclusão e desproteção social vivenciadas nesses territórios.

Outra lacuna estrutural desvelada pelo relatório do conselho tutelar reside na premente necessidade de ampliação de serviços especializados, sendo que 42,8% dos atendimentos da Tabela 13 tiveram essa dificuldade e provavelmente tiveram que sair do território para realizar seus atendimentos. Rabelo (2022), ao analisar a atuação da Unidade de Saúde da Família Jailson Alves Lima no ano de 2022, reforça que essa problemática já se apresentava no território da Cidade Olímpica no âmbito da política de saúde. Segundo o autor, a unidade não possui capacidade institucional suficiente para responder às múltiplas demandas e expressões da demanda por saúde no território, abrangendo diferentes faixas etárias e necessidades de atendimento. A realidade evidencia os limites estruturais da atenção básica em um território marcado por elevada densidade populacional, vulnerabilização social e forte demanda por políticas públicas.

Ademais, o índice de 6,3% referente aos casos de gravidez na adolescência registrados pelo Conselho Tutelar Cidade Operária e Cidade Olímpica também expõe as fraturas nos processos de prevenção e promoção da saúde sexual e reprodutiva voltados à população infantojuvenil no território, evidenciando o alcance residual das ações intersetoriais de planejamento familiar na periferia.

Tabela 14 – Quantidade de atendimentos referentes à violação do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade em 2024

Tipificação	Quantitativo
Desaparecimento de crianças e adolescentes	05
Maus tratos	200
Falta de documentação	05

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade constitui um dos pilares da proteção integral de crianças e adolescentes. O artigo 15 do ECA estabelece que: “A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis” (Brasil, 1990).

Nessa perspectiva, o Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica registrou, em seu relatório de monitoramento do ano de 2024, que 95,2% dos atendimentos relacionados à violência referem-se a situações de maus-tratos. Trata-se de um índice extremamente acentuado, tanto em termos percentuais quanto em números absolutos, uma vez que os 200 registros identificados representam uma média praticamente cotidiana de situações de violência contra crianças e adolescentes acompanhadas pelo órgão. Além disso, ao considerar os processos de subnotificação e as situações que não chegam ao Conselho Tutelar em razão do silenciamento familiar, da naturalização da violência ou de mecanismos comunitários de ocultação, infere-se com segurança que esse quantitativo expressa apenas a ponta de um iceberg, ocultando uma prevalência real significativamente mais alarmante

Essa realidade resgata perspectivas historicamente brutalizantes às quais crianças e adolescentes foram submetidos ao longo da constituição sócio-histórica brasileira, reforçando permanências da lógica do “menor” como sujeito passível de controle, punição e agressão por ocupar uma posição inferior na hierarquia social construída pelo adultocentrismo. Esse constructo ideológico legitima a naturalização das violações físicas e psicológicas contra crianças e adolescentes, sobretudo aqueles pertencentes às classes populares, negros e periféricos, historicamente vistos como corpos mais vulneráveis à coerção e ao disciplinamento.

Nessa perspectiva, Minayo (2001) compreende que a violência contra crianças e adolescentes no espaço familiar não pode ser interpretada apenas como desvio individual ou problema privado, mas como fenômeno social e histórico atravessado por relações de poder, desigualdade e autoritarismo presentes na sociedade brasileira. Cabe problematizar os processos educativos familiares que, atravessados por heranças autoritárias e violentas, acabam reproduzindo a agressão como método legítimo de educação e correção. Essa dinâmica se intensifica em territórios periféricos marcados pela precarização das condições de vida e pela reprodução cotidiana de múltiplas violências sociais.

Por conseguinte, parcelas expressivas da infância e da juventude enfrentam como batismo de sobrevivência a superação das opressões perpetradas justamente no interior de seu núcleo primevo de socialização: a família. Essa realidade tende a mobilizar ações de todos os eixos do Sistema de Garantia de Direitos, tendo em vista que, no eixo da promoção, torna-se necessário desenvolver estratégias preventivas e mecanismos de acompanhamento às famílias e crianças em situação de vulnerabilidade; no eixo da defesa, exige-se atuação diante das situações em que a violência já foi concretizada; e, no eixo do controle, faz-se necessário o estabelecimento de fluxos, monitoramentos e articulações entre os órgãos de proteção para que índices tão expressivos sejam debatidos, analisados e enfrentados coletivamente pela rede.

Dessa forma, a violência intrafamiliar se apresenta como um debate central e um dos principais desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica, exigindo respostas intersetoriais e contínuas diante da complexidade das violações registradas.

De forma sintomática a essa realidade, a Tabela 15 analisa o direito à convivência familiar e comunitária a partir dos registros e atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica no ano de 2024, possibilitando compreender como as violações relacionadas ao núcleo familiar e às relações comunitárias se manifestam no território investigado.

Tabela 15 – Quantidade de atendimentos referentes ao direito de convivência familiar e comunitária em 2024

Tipificação	Quantitativo
Afastamento de ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes	4
Negação de filiação por parte de um dos pais	7
Acolhimento institucional	3
Situação de Rua	0
Abandono de incapaz	0
Fuga do lar	2
Colocação em família extensa	1

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à convivência familiar e comunitária é reconhecido como elemento fundamental para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O artigo 19 do ECA estabelece que: “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária” (Brasil, 1990).

No cenário do território da Cidade Olímpica, os indicadores relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária, a partir dos registros do Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica, apresentam, em sua aparência, quantitativos mais tímidos quando comparados às demais violações já debatidas e às que ainda serão analisadas. Contudo, em sua essência, essas evidências empíricas expressam múltiplos processos de fragilização dos vínculos familiares e comunitários, revelando limites nas capacidades protetivas de parte dessas famílias diante das desigualdades e expressões da questão social presentes no território.

Portanto, embora os índices aparentem ser numericamente reduzidos, carregam elevada complexidade social e institucional, exigindo intervenções contínuas voltadas à preservação e ao não rompimento dos vínculos familiares. Nesse sentido, a atuação do Conselho Tutelar não se sustenta de forma isolada, dependendo diretamente de articulações com o eixo de promoção dos direitos, especialmente por meio das políticas de assistência social, saúde e educação, responsáveis por construir estratégias de proteção e fortalecimento familiar no território.

Desse modo, cabe destacar que a redução da capacidade protetiva das famílias e responsáveis no território da Cidade Olímpica está fortemente vinculada ao índice de 23,5% referente ao afastamento de crianças e adolescentes de ambientes marcados pela presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. Em âmbito nacional, pesquisas recentes apontam que o uso de álcool e outras drogas por pais ou responsáveis influencia diretamente as dinâmicas familiares, os processos de socialização e os riscos sociais vivenciados por crianças e adolescentes (Agência SP, 2024). O dado reforça uma dinâmica territorial que não se limita exclusivamente à Cidade Olímpica, mas expressa uma problemática estrutural relacionada aos processos de dependência química, fragilização dos vínculos familiares e exposição cotidiana a contextos de risco social.

Chama atenção ainda o percentual de 41,1% referente à negação de filiação, dado que reforça a permanência de processos de desresponsabilização parental que

atingem diretamente crianças e adolescentes no território. Essa realidade evidencia fragilidades nos vínculos familiares e impactos concretos na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, sobretudo quando crianças e adolescentes passam a vivenciar situações de abandono material, afetivo e social.

Esse processo se articula diretamente ao índice de 17,6% de encaminhamentos para acolhimento institucional, revelando situações em que, diante das violações e da ausência de referências familiares capazes de assegurar proteção, o direito à convivência familiar e comunitária passa a ser institucionalizado. Dessa forma, crianças e adolescentes acabam privados não apenas da convivência com famílias consanguíneas, mas também de vínculos afetivos e comunitários fundamentais ao desenvolvimento humano, evidenciando os limites das capacidades protetivas familiares e a necessidade de atuação articulada da rede de proteção social.

A partir desse panorama de destituição de prerrogativas, a Tabela 16 analisa indicadores do território da Cidade Olímpica referentes aos direitos à educação, cultura e lazer, compreendidos como direitos básicos e fundamentais para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, especialmente no que diz respeito à socialização, formação cidadã e construção de perspectivas de vida para além das condições de vulnerabilização social presentes no território.

Tabela 16 - Direito à educação, cultura, esporte e lazer em 2024

Tipificação	Quantitativo
Criança ou adolescente fora da escola	506
Vaga escolar: ensino noturno: jovem aprendiz/adolescente trabalhador	0
Vaga escolar: creche	36
Falta de acompanhamento escolar	7
Vaga escolar: ensino fundamental	357
Vaga escolar: ensino médio	105
Evasão escolar/faltas excessivas	20
Transferência escolar / repetência	12
Vaga escolar: ensino noturno/ distorção idade série	8
Conflito e/ ou acidente na escola	9
Encaminhamento para espaços de esporte, cultura e lazer	0

Fonte: Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, os direitos à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer são compreendidos como dimensões fundamentais para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O artigo 53 do ECA estabelece que “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (Brasil, 1990). Além disso, o artigo 59 dispõe que os municípios, com apoio dos estados e da União, devem garantir acesso a espaços, programas culturais, esportivos e de lazer voltados à infância e adolescência. Dessa forma, tais direitos ultrapassam a dimensão do entretenimento ou da escolarização formal, constituindo elementos centrais para processos de socialização, construção da cidadania, fortalecimento comunitário e proteção social de crianças e adolescentes.

A Tabela 16 é tão impactante que sozinho corresponde a 87,7% do total de atendimentos do CT, o que evidencia o debate em torno da educação enquanto direito e a urgência de intervenções de ampliação para a garantia desse direito básico. Essa alarmante rota de exclusão materializa-se no indicador de 506 crianças e adolescentes alijados da escola, escancarando as fraturas de um território cujos sujeitos em desenvolvimento veem-se empurrados para espaços de socialização informais, nos quais imperam a violência urbana, o uso problemático de substâncias psicoativas, os altos índices de letalidade juvenil e o cometimento de atos infracionais.

Rabelo (2022), ao analisar a política educacional no território da Cidade Olímpica, aponta que a insuficiência da cobertura escolar na região se expressa na elevada quantidade de crianças e adolescentes fora do ambiente escolar, destacando que apenas duas escolas de ensino fundamental e uma escola de ensino médio não conseguem atender adequadamente toda a demanda territorial. O autor ressalta ainda que os anexos escolares funcionam apenas como medidas paliativas vinculadas às unidades sede, o que reforça a necessidade de compreender como a precarização do acesso à educação impacta diretamente os processos de socialização e desenvolvimento de crianças e adolescentes no território.

A ausência da oferta de educação plena representa não apenas a negação do direito à educação, mas também a ruptura com um dos principais espaços de socialização e formação humana. Nesse sentido, Saviani (2008) compreende a educação como um processo fundamental para formação crítica dos sujeitos e para

apropriação do conhecimento socialmente produzido, sendo a escola um espaço estratégico de desenvolvimento humano e cidadania. Sem uma política educacional minimamente capaz de garantir alcance e permanência escolar, a Prefeitura de São Luís e o Governo do Estado do Maranhão, responsáveis respectivamente pelo ensino fundamental e ensino médio, acabam condenando crianças e adolescentes à continuidade de ciclos de violência, negação de direitos e reduzidas possibilidades de mobilidade social. Em situações mais extremas, essa desproteção pode inclusive significar a perda da própria vida ou a submissão desses sujeitos à lógica da própria sobrevivência em contextos marcados pela precarização social.

Nesse sentido, a ausência de garantias educacionais efetivas dialoga diretamente com a racionalidade neoliberal, que transfere para o indivíduo a responsabilidade exclusiva pelo sucesso ou fracasso de sua trajetória social. A ideologia meritocracia opera, assim, naturalizando desigualdades históricas e estruturais, especialmente sobre crianças e adolescentes pobres, negros e periféricos, como se estivessem entregues à própria sorte em uma sociedade profundamente desigual.

Essa dinâmica se confirma quando a Tabela 16 aponta que, no ano de 2024, não houve demandas direcionadas ao Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica relacionadas à garantia de acesso ao mercado de trabalho por meio do programa Jovem Aprendiz, tampouco intervenções voltadas à efetivação dos direitos ao esporte, cultura e lazer.

Em um território no qual sequer a garantia da educação, direito basilar para o desenvolvimento humano e social, consegue ser plenamente efetivada, direitos relacionados ao esporte, lazer, cultura e inserção protegida no mundo do trabalho acabam não ocupando centralidade na agenda pública. Essa ausência evidencia como políticas públicas destinadas à infância e adolescência em territórios periféricos tendem a operar prioritariamente no campo da contenção das violações mais extremas, enquanto direitos ligados à formação integral, ao pertencimento comunitário e à construção de perspectivas de vida permanecem secundarizados.

Para consumir este itinerário crítico acerca das tipologias e dos quantitativos extraídos do relatório do Conselho Tutelar, a Tabela 17 mapeia de que maneira essas dinâmicas traduzem-se em atos institucionais concretos, notadamente por meio das requisições encaminhadas ao SGDCA. Assim, torna-se possível compreender não apenas as principais violações presentes no território, mas também quais respostas

institucionais têm sido priorizadas diante das demandas apresentadas ao Conselho Tutelar.

Tabela 17 – Requisições de serviços públicos CT Cid. Operária/ Cid. Olímpica

Serviços públicos	Quantitativo
Saúde	299
Previdência Social	25
Educação	506
Segurança Pública (CPTCA/DPCA)	114
Casa da Mulher brasileira	04
Assistência Social	169
Acesso à justiça	60
Esporte, Cultura e Lazer	0
TOTAL	1.177

Relatório do ano de 2024 do CT Cidade Operária/ Cidade Olímpica (2024)

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, a requisição de serviços públicos constitui uma das principais atribuições administrativas do Conselho Tutelar no processo de garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. O artigo 136 do ECA estabelece que compete ao Conselho Tutelar “requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança” (Brasil, 1990), demonstrando que o órgão não possui função executora direta das políticas públicas, mas atua como articulador institucional responsável por acionar e cobrar respostas da rede de proteção. Nesse sentido, a requisição administrativa representa um instrumento legal de intervenção do Conselho Tutelar diante de situações de ameaça ou violação de direitos, possibilitando que demandas identificadas no território sejam encaminhadas aos órgãos competentes.

Neste sentido, a Tabela 17 demonstra, primeiramente, que o CT Cidade Operária/Cidade Olímpica teve uma demanda de 1.209 atendimentos a partir de suas diversas portas de entrada e converteu 1.177 em requisições de serviços públicos. Isso expressa o quanto o território tem pouca capacidade protetiva e muitas situações de violação de direitos de crianças e adolescentes, com uma média aproximada de 3 crianças ou adolescentes sofrendo algum tipo de violação de direitos diariamente. Além disso, evidencia o quanto as políticas públicas do território são constantemente acionadas pelo Conselho Tutelar para responder às demandas apresentadas.

A Tabela afirma ainda que o CT tem operacionalizado com muita frequência as previsões legais do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente referentes às requisições de serviços públicos, reafirmando seu papel articulador no âmbito administrativo do SGDCA.

É notório ainda que as políticas de Educação (43,0%), Saúde (25,4%) e Assistência Social (14,4%) somam 82,8% do total de requisições realizadas pelo Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica em 2024. Esse dado evidencia o CT como um grande ator articulador do eixo de promoção dos direitos, ao mesmo tempo em que demonstra que o órgão está sendo constantemente acionado e acionando demandas acentuadas vinculadas às políticas basilares de proteção social. Além disso, os dados materializam empiricamente os relatos obtidos nas entrevistas com gestores e técnicos dos serviços do território, os quais afirmam a existência de fluxos diários e semanais entre suas instituições e o Conselho Tutelar, especialmente nas demandas relacionadas à educação, saúde e assistência social.

Cabe destacar ainda como o fluxograma de articulações se desenha a partir do Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica para os demais atores do eixo de defesa dos direitos, ao verificar que as requisições direcionadas para Segurança Pública (9,7%), Acesso à Justiça (5,1%) e Casa da Mulher Brasileira (0,3%) somam 15,1% do total de encaminhamentos realizados.

Esse dado indica que o CT, enquanto órgão não jurisdicional que atua por meio de requisições no âmbito administrativo, realiza um filtro extremamente importante para o prosseguimento de demandas que dependem da atuação da segurança pública e do sistema de justiça. Além disso, em muitas situações, a garantia da capacidade protetiva da criança ou adolescente em questão exige diálogo direto com a política para mulheres, especialmente por meio da Casa da Mulher Brasileira, haja vista que, em múltiplos cenários, a salvaguarda infantojuvenil pressupõe, obrigatoriamente, a proteção integral da mãe ou mulher responsável, revelando o nexo indissociável entre as violências de gênero e as violações de direitos na esfera doméstica.

De modo a concluir esta análise, o CT demanda efetivação, em práticas institucionais concretas, do princípio da prioridade absoluta e de uma atuação profissional capaz de analisar circunstâncias extremamente sensíveis de um território profundamente complexo para a operacionalização dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, a atuação deste órgão configura-se como pedra angular para

a proteção social da região, especialmente diante da intensidade das violações de direitos registradas no território. Contudo, o CT só é demandado em grande volume em razão de uma série de descontinuidades que surgem justamente da não priorização de crianças e adolescentes periféricos na agenda pública. Enquanto essa prioridade permanecer concentrada quase exclusivamente no Conselho Tutelar, a estrutura do Sistema de Garantia de Direitos continuará operando de forma insuficiente, e a arquitetura do SGDCA operará de forma permanentemente insuficiente, e os vazios assistenciais transbordarão os limites burocráticos para ceifar as trajetórias, as subjetividades e a própria sobrevivência de crianças, adolescentes e jovens negros e periféricos. Estes, sob a égide da negligência estatal crônica, são empurrados para o extermínio em praça pública, muitas vezes sem sequer ingressar na contabilidade oficial do Estado.

O CONANDA, por meio da Resolução nº 139/2010, estabelece como parâmetro a existência mínima de um Conselho Tutelar para cada 100 mil habitantes, considerando ainda aspectos como extensão territorial, densidade populacional e incidência de violações de direitos. Tal perspectiva reforça a necessidade de ampliação da capacidade institucional do CT em territórios periféricos marcados por elevada demanda e múltiplas expressões da questão social. (Brasil, 2010). Essa baliza normativa ampara a premente necessidade de expansão da capacidade institucional do conselho em franjas urbanas tensionadas por múltiplas refrações da questão social. Sob essa conjuntura de estrangulamento demográfico, o Coletivo Nós (PT), por meio do Requerimento número 1852/2025, instou formalmente a Prefeitura de São Luís e a SEMCAS a efetivarem a criação do Conselho Tutelar da Cidade Olímpica mediante o desmembramento da unidade atual. A iniciativa parlamentar ancora-se na constatação de que o perímetro abrange uma superpopulação negligenciada, em que a Cidade Operária concentra aproximadamente 260 mil habitantes e a Cidade Olímpica ultrapassa a marca de 30 mil residentes. Por conseguinte, o debate em torno do reordenamento e da ampliação dessa infraestrutura ultrapassa a dimensão puramente administrativa, vinculando-se à capacidade real do SGDCA de responder ao avassalador quadro de destituição de prerrogativas que assola o território.

Dessa forma, a discussão acerca da ampliação da estrutura dos Conselhos Tutelares ultrapassa uma questão meramente administrativa, relacionando-se

diretamente à capacidade concreta do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de responder às múltiplas violações de direitos presentes no território.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisou a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território da Cidade Olímpica, com foco no eixo da promoção de direitos a partir de 2024, considerando os sujeitos envolvidos na implementação das políticas públicas e as condições concretas de sua operacionalização. Ao longo do percurso investigativo, desvelou-se em que medida esse sistema, concebido sob a perspectiva da proteção integral, tem sido capaz de assegurar direitos em um território marcado por profundas desigualdades sociais e históricas.

Foi possível verificar que o percurso histórico de concessão de direitos às crianças e adolescentes foi marcado por avanços limitados e permeado por intencionalidades hegemônicas. Em grande parte desse processo, as infâncias e adolescências, e, anteriormente, a categoria do “menor”, foram tratadas como força de trabalho invisibilizada, inseridas em uma lógica que articulava exploração, coisificação e estratégias ideológicas de reprodução da dominação. Nesse sentido, a constituição desses sujeitos no campo dos direitos não se deu de forma linear ou emancipatória, mas atravessada por interesses estruturais que, ao mesmo tempo em que regulavam, também restringiam e subordinavam suas condições de existência.

Esses aspectos se materializam na organização da coisa pública a partir da perspectiva jurídica inaugurada com o Código de Mello Mattos, sendo posteriormente aprofundados por todo o arcabouço jurídico e operacional da Doutrina da Situação Irregular. Esse processo deixou marcas profundas nas formas de sociabilidade e na construção do olhar social sobre a infância e a adolescência, especialmente no que se refere aos sujeitos pobres, periféricos e negros, historicamente associados a práticas de controle, tutela e criminalização.

No processo histórico, evidencia-se a relevância da atuação dos movimentos sociais que, na década de 1980, foram fundamentais para a construção das bases práticas da Doutrina da Proteção Integral, posteriormente consolidada na Constituição Federal de 1988, especialmente no art. 227, e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Contudo, o avanço do neoliberalismo, enquanto expressão das dinâmicas do capitalismo contemporâneo, apresenta-se de forma contraditória a essa perspectiva, tensionando a efetivação plena desses direitos e

colocando em xeque o princípio da prioridade absoluta e o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Registre-se que, em 2006, no contexto do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o CONANDA instituiu a Resolução nº 113, que busca organizar a atuação intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos, configurando-se como um instrumento relevante para a efetivação dos direitos juridicamente previstos. Todavia, sua materialização permanece limitada no plano social. Sob essa ótica, a presente pesquisa buscou analisar essa dinâmica no território da Cidade Olímpica, evidenciando que sua historicidade, marcada pela luta por direitos e pela construção territorial, expressa as contradições e insuficiências da agenda pública na efetivação dos direitos sociais, sobretudo no que se refere às crianças e adolescentes.

Diante disso, tornou-se evidente que o peso do território e de suas condições constitui um elemento incontornável no sentido de que não pode ser ignorado na análise dos mecanismos de atuação do Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo no eixo da promoção de direitos. Observa-se que, embora existam previsões jurídicas e fluxos institucionalizados, estes se mostram insuficientes para dar conta de uma realidade tão multifacetada e desafiadora como a do território investigado. Tal cenário se confirma nas entrevistas, nas quais se evidencia que esses mecanismos operam de forma parcial, em razão de limitações institucionais, orçamentárias e estruturais, bem como da insuficiência e incompletude das equipes.

Evidencia-se, ainda, que, de forma geral, o conjunto de sujeitos pesquisados apresenta dificuldades na compreensão conceitual do Sistema de Garantia de Direitos. Entretanto, observa-se que grande parte desses profissionais constrói seu conhecimento a partir da atuação cotidiana, o que indica a predominância de um saber empírico. Por outro lado, verifica-se fragilidade no domínio dos referenciais normativos, especialmente no que se refere aos planos estaduais e municipais que orientam a atuação dos diferentes mecanismos públicos. Essa lacuna indica para a insuficiência de investimentos em processos formativos por parte dos Conselhos Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que impacta não apenas os órgãos do eixo da defesa, como o Conselho Tutelar, mas também, de forma estratégica, os mecanismos do eixo da promoção de direitos, que atuam prioritariamente na perspectiva da prevenção.

Apesar disso, esse cenário não reduz o expressivo volume de demandas atendidas pelo eixo da promoção de direitos, tampouco diminui a necessidade de sua

ampliação no território. Outro ponto relevante diz respeito ao fluxo recorrente de demandas direcionadas ao Conselho Tutelar, o que já indica a necessidade de implantação de uma nova unidade na própria região da Cidade Olímpica. Considerando a elevada densidade populacional dos bairros Cidade Operária e Cidade Olímpica, torna-se humanamente inviável que apenas cinco conselheiros tutelares consigam assegurar a cobertura adequada do território, o que reforça a sobrecarga institucional e os limites na efetivação das atribuições previstas.

Evidencia-se, de forma transversal, a permanência de vestígios da Doutrina da Situação Irregular nas formas de organização do trabalho e na maneira como a gestão pública se relaciona, ou deixa de se relacionar, com a política da infância e com seus operadores. Ressalta-se que, na essência desse fenômeno, torna-se possível identificar o peso do antagonismo de classe e a construção, muitas vezes subjetiva, de concepções sobre infância e juventude que operam como uma forte barreira à efetivação dos direitos, demandando ainda significativo esforço coletivo para sua superação.

Nesse contexto, o território da Cidade Olímpica é socialmente estigmatizado como espaço de ameaça, quando, na realidade, se configura como expressão de um processo histórico de exclusão sistemática direcionado às classes trabalhadoras. Trata-se, portanto, de um território que não produz a desigualdade, mas a vivencia de forma intensificada, sendo atravessado por dinâmicas que penalizam aqueles que, inclusive, constroem coletivamente estratégias de resistência e luta por justiça social.

Ao epílogo desta investigação, permanece candente o desafio de responder criticamente à indagação que impulsionou este trabalho: afinal, quem prioriza a criança e o adolescente? Situar essa questão nas coordenadas do tempo e do espaço elucida as fraturas dessa problemática. No tempo histórico, vivenciamos os maiores avanços jurídicos e democráticos da história do Brasil no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a própria Resolução nº 113 do CONANDA e tantas outras garantias jurídicas consolidaram importantes marcos normativos voltados à proteção integral. Somam-se a isso os avanços teóricos e científicos na compreensão da infância e da adolescência enquanto categorias plurais e específicas, possibilitando intervenções mais qualificadas nas áreas da saúde, educação, assistência social e desenvolvimento humano, desde vacinas e cuidados específicos até metodologias pedagógicas e acompanhamentos psicossociais mais adequados. Nesse sentido, o

tempo histórico se apresenta como *kairós*, um tempo oportuno e favorável, em que crianças e adolescentes não desejam apenas ser sujeitos de direitos, mas efetivamente são reconhecidos como tais, exigindo que todas as dimensões da sociedade se reorganizem para assegurar sua proteção e dignidade.

Porém, ao situar essa dinâmica no espaço, especificamente no território da Cidade Olímpica, lócus desta pesquisa, as contradições tornam-se evidentes. Considerada uma das maiores ocupações urbanas da América Latina, a Cidade Olímpica possui um percurso profundamente marcado pela luta popular por moradia e sobrevivência. Sua formação social foi constituída majoritariamente por trabalhadores oriundos da zona rural do Maranhão e por uma população majoritariamente negra, que encontrou na ocupação territorial uma alternativa diante da histórica exclusão do acesso à terra, à cidade e aos direitos sociais. Trata-se de um território em permanente expansão, onde, a cada mês, novas ocupações surgem em seu entorno, expressando a permanência das desigualdades estruturais que atravessam a formação urbana brasileira.

Sob essa ótica, o tempo histórico apresenta-se como *kairós*, um tempo oportuno, fértil e favorável, no qual a população infantojuvenil não apenas almeja ser, mas é juridicamente reconhecida como sujeito de direitos. Contudo, ao situar essa mesma dinâmica no espaço concreto, especificamente no território da Cidade Olímpica, as contradições se agudizam. Nesse cenário espoliado, o *kairós* dissolve-se e converte-se na tirania do *chrónos*: o tempo que escoia meramente de forma cronológica, burocrática e linear, aprisionado às estruturas de um capitalismo ultra-neoliberal que opera com a frieza mecânica e inabalável dos ponteiros de um relógio. Nessa realidade, os direitos de crianças e adolescentes entram constantemente em xeque e, em muitos aspectos, tornam-se um privilégio. Acessar a educação básica não é uma garantia universal; adolescentes são mortos ao atravessar uma rua; a coerção policial, orientada por diversos marcadores sociais que criminalizam a juventude negra, permanece como prática recorrente. Em outras palavras, é no território da Cidade Olímpica que a prioridade de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos é cotidianamente testada, questionada e atacada.

Mesmo que o pessimismo da razão seja presente ao analisar a realidade o otimismo da vontade, permanece a compreensão de que a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes não se esgota nos limites institucionais do presente, mas continua sendo uma construção histórica atravessada pela luta coletiva, pela

organização popular e pela resistência cotidiana dos sujeitos que insistem em transformar a realidade. Conforme Marx (2017), são os próprios sujeitos sociais que constroem a história a partir das condições materiais existentes. Assim, mesmo diante das múltiplas expressões da desigualdade, permanece aberta a possibilidade de construção de novas sociabilidades e de formas mais humanas de garantia da vida e dos direitos.

Nesta toada comunitária que busca guarnecer os caminhos onde crianças e adolescentes são prioridade, cabe registrar que, no processo de investigação desta pesquisa, foi possível acompanhar a institucionalização do Menina Cidadã, já citado anteriormente. O coletivo, formado por meninas e meninos desde 2020, atua prioritariamente no território da Cidade Olímpica no combate à indignidade menstrual em tempos de pandemia e, conseqüentemente, avançou para o debate sobre a dignidade de meninas e meninos nas periferias. O movimento tornou-se uma referência reconhecida pela UNICEF e elaborou uma carta-demanda que destrincha problemáticas urgentes e históricas do território da Cidade Olímpica.

Cabe destacar, ainda, que a experiência construída pelo coletivo no território inspirou iniciativas mais amplas de participação juvenil e protagonismo social, como o Projeto Meninas Cidadãs, desenvolvido pelo UNICEF em parceria com a organização Elas no Poder, voltado ao empoderamento e ao engajamento político de meninas em diferentes cidades brasileiras. Tal reconhecimento evidencia que, mesmo em contextos marcados pela precarização e pela negação de direitos, as próprias juventudes periféricas constroem estratégias coletivas de resistência, organização e transformação social.

O movimento realizado pelo Coletivo Menina Cidadã ao se institucionalizar ultrapassa a importante constituição de um potente mecanismo de controle e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, embora isso, por si só, já representa um feito de enorme protagonismo político e social. Sua existência carrega um significado ainda mais profundo: constitui-se como expressão concreta de resistência coletiva que dialoga diretamente com a ancestralidade e com a própria formação histórica da Cidade Olímpica.

Ao ocupar espaços de participação, reivindicar direitos e produzir organização popular, o coletivo reafirma a memória daqueles que lutaram para transformar a ocupação em território de pertencimento, dignidade e moradia. Nesse sentido, o Menina Cidadã não apenas atua sobre as urgências do presente, mas também renova

os pactos históricos construídos pela classe trabalhadora do território, reafirmando que os verdadeiros protagonistas dessa trajetória continuam sendo os sujeitos organizados coletivamente.

Dessa forma, ao final desta pesquisa, o questionamento sobre quem, de fato, prioriza crianças e adolescentes encontra parte de sua resposta no próprio território. Em meio às limitações institucionais, às contradições das políticas públicas e às desigualdades estruturais que atravessam a Cidade Olímpica, é a própria comunidade quem, cotidianamente, insiste em construir caminhos de proteção, cuidado e resistência. São os sujeitos organizados coletivamente, os movimentos populares, as lideranças comunitárias, os profissionais comprometidos e as próprias juventudes periféricas que mantêm viva a defesa da infância como prioridade concreta e não apenas normativa.

Nesse sentido, a trajetória histórica da Cidade Olímpica demonstra que a garantia de direitos nunca foi resultado exclusivo das estruturas formais do Estado, mas também da capacidade de organização popular diante das múltiplas formas de exclusão social. Assim, entre o pessimismo da razão e o otimismo da vontade, permanece a compreensão de que transformar a realidade exige consciência crítica, mobilização coletiva e organização social permanente. Portanto, entre o pessimismo da razão e o otimismo da vontade, consolida-se a certeza de que transformar a realidade exige consciência crítica, mobilização coletiva e organização social permanente. Afinal, como adverte Gramsci (2000), faz-se imperativo instruir-se, porque necessitaremos de toda a nossa inteligência; agitar-se, porque precisaremos de todo o nosso entusiasmo; e organizar-se, porque careceremos de toda a nossa força. É na potência dessa articulação coletiva que reside a real possibilidade histórica de superação da barbárie e de emancipação humana.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SP. Pesquisa revela que uso de álcool e drogas pelos pais influencia consumo dos filhos. São Paulo, 2024. Disponível em:

<https://www.agenciasp.sp.gov.br/pesquisa-revela-que-uso-de-alcool-e-drogas-pelos-pais-influencia-consumo-dos-filhos/>. Acesso em: 11 maio 2026.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179–199, jan./mar. 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOFF, Leonardo. **Teologia do cativo e da libertação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRAGA, Ruy. **A rebeldia do precariado**: trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL.[**Constituição**] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1927. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836/2004. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 set. 2004.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem no Império. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Extingue a escravidão no Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8742.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/132.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Balanco do Disque 100**: 2020–2021. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília, DF: MS, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Brasília, DF: MDS, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório do Disque Direitos Humanos (Disque 100)**: dados e estatísticas. Brasília, DF: MDHC, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 abr. 2006. Disponível em:

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-no-113-de-19-de-abril-de-2006>.

Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 139**, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil. Brasília, DF: CONANDA, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de saúde no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

CARDOSO, Adauto Lucio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: IPEA. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**. Brasília: IPEA, 2016. p. 29–52.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAVALCANTE, Emanuel Bernardo Tenório. **Das ruas para as aulas de história**: infância, cidadania e direitos humanos. Recife, 2018.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 57–79.

CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos e educação**. Trabalho apresentado no I Congresso sobre Direitos Humanos, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). **Campanha da Fraternidade 1987**: Quem acolhe o menor, a mim acolhe – Por uma política de atendimento ao menor. Brasília: CNBB, 1987.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil 1996**. Goiânia: CPT, 1997.

CONSELHO TUTELAR CIDADE OPERÁRIA/CIDADE OLÍMPICA. **Relatório anual de atendimentos do Conselho Tutelar Cidade Operária/Cidade Olímpica – 2024**. São Luís, 2024.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Sociedade sem violência**: da exclusão à cidadania. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993.

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. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33–96.

FALCÃO, Joaquim. De pés no chão, encharcados. In: __ (org.). **Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. São Paulo: Lincoln Institute, 2011.

FIEMA. **Moradores da Cidade Olímpica são beneficiados com programa de regularização fundiária**. São Luís, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 15 maio 2026.

FRANGELLA, Simone Miziara. Corpos e subjetividades em trânsito. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 44, p. 267–293, 2015.

FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FUNAC). **Relatório de gestão 2020**. Disponível em: <https://www.funac.ma.gov.br>. Acesso em: 7 jan. 2026.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. Infância, lei e democracia na América Latina: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989-1999). In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño; Ed. Universitária Santa Úrsula, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1999–2002]. v.3.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere: os intelectuais; o princípio educativo; jornalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595–609, set./dez. 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Radar social 2003**. Brasília, DF: IPEA, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONANDA. **Mapeamento nacional da situação das unidades de execução de medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei**. Brasília, DF: IPEA/CONANDA, 2002.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. M. M. **Políticas educacionais neoliberais e escola pública**: uma qualidade restrita de educação escolar. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2018.

MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. **A escravidão no Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1866.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Relatório Quantitativo de Criminalidade na Grande Ilha**. São Luís, 2017.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Centros Educa Mais**: diretrizes de funcionamento e proposta pedagógica. São Luís: SEDUC, 2023.

MARICATO, Ermínia. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades**. São Paulo, 2005.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

- MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MATTOSO, Kátia de Queirós. **Bahia, século XIX**: uma província no Império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.
- MENINA CIDADÃ (Coletivo). **Carta Demanda do Projeto Menina Cidadã**. São Luís, 2021.
- NICODEMOS, Alessandra. **Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Rio Grande, v. 12, n. 24, p. 170-197, 2020.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 1, n. 2, p. 91–102, 2001.
- MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA (MNMMR). **Estatuto do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua**. Brasília, DF: MNMMR, 1986.
- MOREIRA LEITE, Miriam Lifchitz. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 19–52.
- MOTA, Ana Elizabete. **Crise contemporânea e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2020.
- MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.
- MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.
- MULLIN, Amy; MATTHEWS, Gareth. The philosophy of childhood. In: ZALTA, Edward N. (ed.). **Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Stanford: Stanford University, 2002.
- PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PAULO NETTO, José. **Transformações societárias e Serviço Social**: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. **Revista Piauí**, São Paulo, n. 4, jan. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos da Criança**, 1959.

PASTORAL DO MENOR. **Projeto Político**. Cachoeira do Campo, MG, 1999.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996. p. 146–175.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2014.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente**: do alternativo ao alterativo. 1998. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. **Fóruns DCA**: fios que tecem movimentos da infância e da adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa. São Paulo, 2016.

QUADRO DE DADOS EDUCACIONAIS (QEDU). **Dados da rede municipal de São Luís (MA), ensino fundamental**. São Paulo: QEDU, 2023. Disponível em: <https://qedu.org.br>. Acesso em: 15 maio 2026.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RABELO, Diego Carlos Mesquita. **Políticas públicas e infâncias**. 2022. Monografia (Serviço Social) – Faculdade do Maranhão, São Luís, 2022.

RABÊLO, Renata de Lima. **Direito à cidade capitalista**: da luta popular pela terra ao impasse no acesso à propriedade e aos serviços públicos na Cidade Olímpica em São Luís-MA. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2012.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2011.

RIBEIRO, W. D. P. O. **Dinâmica socioespacial da Cidade Olímpica no período de 1996 a 2006**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. 2. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2006.

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

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RODRIGUES, Iury Jesus Martins. **Organizações criminosas**: uma análise das ações da Diretoria de Inteligência da PMMA no combate às facções criminosas atuantes na Cidade Olímpica. 2020. Monografia (Bacharelado em Segurança Pública) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2020.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. **Victimología**: estudio de la víctima. 5. ed. México: Porrúa, 1999.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

SARMENTO, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; CERISARA, Ana Beatriz (org.). **Crianças e miúdos**: perspectivas sociopedagógicas da infância e educação. Porto: Asa, 2005. p. 9–34.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da. **Direito de propriedade**: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica. 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia,

Natureza e Dinâmica do Espaço) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2020.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SINGER, Merrill; CLAIR, Scott. Syndemics and public health: reconceptualizing disease in bio-social context. **Medical Anthropology Quarterly**, v. 17, n. 4, p. 423–441, 2003.

SOARES, F. S. A. **Cidade Olímpica**: a memória da luta pela terra urbana. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual do Maranhão, 2008.

SOUSA, Mara Alves de. **Adolescência(s) em conflito com a lei e a justiça juvenil**: (des)continuidades na aplicação das medidas socioeducativas. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social**: um direito em construção. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652–674, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 41–62, 2002.

UNICEF. Impactos da COVID-19 em crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, DF, 2021.

UNICEF. **Situação mundial da infância 1990**. Brasília, DF: UNICEF, 1990.

VERAS, Davi Rafael. **Violência sexual contra crianças e adolescentes, colonialidade e cidadania**: perspectivas de proteção social a partir de movimentos populares na Cidade Olímpica, em São Luís/MA. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. **Conselho Tutelar: desafios e perspectivas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2014.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. 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. São Paulo: Cortez, 2011. p. 287–321.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas para Eixo Promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Gestores

ENTREVISTA COM GESTORES/AS

Pesquisa de Campo – Mestrado em Políticas Públicas – UFMA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

1. Nome da unidade ou serviço:
2. Cargo atual e formação profissional:
3. Idade:
4. Sexo/gênero (opcional):
5. Há quanto tempo ocupa cargo de gestão nesta unidade?

BLOCO 2 – ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO SERVIÇO

6. Como o(a) senhor(a) compreender o conceito de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)?
7. Existe um protocolo formalizado para o atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados? Se sim, poderia resumir como funciona ou compartilhar uma cópia?
8. Quantos profissionais compõem a equipe técnica atualmente (2024)? E quais são suas formações?
9. O espaço físico da unidade é adequado para escuta especializada e atendimento protegido? Explique sua resposta
 - Sim, plenamente
 - Parcialmente
 - Não
10. Quais foram os **três principais tipos** de atendimentos realizados em **2024** envolvendo crianças e adolescentes para proteção de direitos? Poderia descrever, brevemente, a natureza de cada um desses atendimentos?
11. Como os atendimentos realizados são registrados internamente? Esse documento pode ser compartilhado (resguardando dados pessoais)?

BLOCO 3 – ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E FLUXOS

12. Descreva a natureza da articulação da sua unidade com os demais órgãos e serviços do SGDCA (ex: formalizada por ofício, contato direto por telefone, reuniões conjuntas).
13. Com que frequência a sua unidade **aciona** ou **é acionada** pelos seguintes órgãos e serviços em 2024? (Resposta pode ser: Diariamente, Semanalmente, Mensalmente, Raramente, Nunca)
 - Conselho Tutelar:
 - CREAS:
 - CRAS:
 - Unidades de Saúde:
 - Ministério Público:
 - Polícia:
14. Em **2024**, a unidade participou de fóruns, comissões intersetoriais ou reuniões de rede? Quais?
15. Em casos de emergência ou violações graves, como se organiza o atendimento?
16. Além dos órgãos públicos, como a sua unidade se articula com o terceiro setor (associações, ONGs, etc.) na proteção dos direitos de crianças e adolescentes? Há

casos em que a solução para uma demanda é encontrada por meio de uma ação do terceiro setor? Poderia dar um exemplo?

17. Quais parcerias institucionais (públicas e de terceiro setor) o(a) senhor(a) considera mais estratégicas no atendimento infanto juvenil? Por quê?
18. Já ocorreu da sua unidade assumir atribuições que deveriam ser de outro órgão do SGDCA? Se sim, explique o contexto e como foi solucionado

BLOCO 4 – AVALIAÇÃO E PROPOSTA

19. Quais foram os 3 maiores desafios enfrentados em **2024** no atendimento a crianças e adolescentes no território da Cidade Olímpica?
20. Considerando o contexto específico da Cidade Olímpica (desafios sociais, infraestrutura, características da população, etc.), como essas particularidades impactam o atendimento a crianças e adolescentes na sua unidade?
21. A sua unidade recebe financiamento específico para o atendimento de crianças e adolescentes? O volume de recursos é compatível com a demanda e as necessidades do serviço?
22. Há algum tipo de avaliação do serviço feita junto às crianças/adolescentes ou suas famílias? Se sim, como é feito?
 Sim
 Não
23. Na sua opinião, o que facilita e o que dificulta a atuação em rede na Cidade Olímpica?
24. Que propostas o(a) senhor(a) sugere para fortalecer o SGDCA na Cidade Olímpica?
25. Gostaria de acrescentar mais alguma informação que considere relevante?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas para Eixo Promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Técnicos

Roteiro de Entrevista para Técnicos(as)
Pesquisa de Campo – Mestrado em Políticas Públicas – UFMA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

1. Cargo/função:
2. Formação e área de atuação:
3. Idade:
4. Sexo:
5. Tempo de atuação no serviço atual:
6. Qual sua carga horária semanal de trabalho?
7. Você atua exclusivamente com crianças e adolescentes?

BLOCO 2 – COMPREENSÃO INSTITUCIONAL E ATRIBUIÇÕES

8. Como você define o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)?
9. Como você define as atribuições do seu serviço no atendimento a crianças e adolescentes?
10. O serviço possui um protocolo interno para atendimento infantojuvenil? Se sim, com qual frequência ele é utilizado? Quais são os desafios de aplicá-lo?

BLOCO 3 – PERFIL DOS ATENDIMENTOS E DO TERRITÓRIO

11. **Descreva os três principais tipos de atendimentos ou intervenções que sua unidade mais realiza** com crianças e adolescentes em 2024. (Ex: No CRAS, pode ser a inclusão em programas sociais; na Escola, pode ser o manejo da evasão; no CREAS, o acompanhamento de violência sexual).
12. Que tipo de registro de dados você utiliza para documentar os atendimentos? Há alguma dificuldade nesse registro?
13. Quais vulnerabilidades sociais do território da Cidade Olímpica impactam diretamente a sua rotina de trabalho?
14. O serviço realiza busca ativa, acompanhamento territorial ou visitas domiciliares? Se sim, com que frequência e quais os principais motivos?

BLOCO 4 – INTERSETORIALIDADE E FLUXOS

15. Quais serviços do SGDCA você reconhece como parceiros estratégicos no território? Por quê?
16. Quais serviços da rede você costuma acionar com mais frequência em **2024**?
17. Os fluxos de encaminhamento para outros serviços são formais (oficiais) ou informais? Poderia descrever um exemplo de fluxo?
18. Há um acompanhamento sistemático dos casos encaminhados para outros serviços? Como é feito esse acompanhamento?
19. Você participou de fóruns, GTs ou reuniões de rede em **2024**? Com que frequência?
20. Existe um canal de comunicação direta e contínua com outros serviços do SGDCA?
21. Como sua unidade atua em casos de emergência ou violações graves de direitos? Existe um plantão ou um protocolo específico para essas situações?
22. Você já precisou realizar uma atividade ou atender uma situação que entende ser responsabilidade de outro órgão do SGDCA? Caso sim, qual era a situação, por que isso ocorreu e como foi resolvida?

23. Na sua percepção, o que favorece e o que dificulta a atuação em rede na Cidade Olímpica?
24. Que fluxos de comunicação ou encaminhamento deveriam existir entre os serviços e ainda não existem?

BLOCO 5 – CONDIÇÕES DE TRABALHO

25. O espaço físico da unidade é adequado para a realização de escuta protegida quando necessário?
26. A equipe técnica atual é suficiente para a demanda de trabalho que vocês recebem?
27. Você se sente preparado(a) e capacitado(a) para lidar com casos de múltiplas violações de direitos?
28. Que mudanças institucionais ou de infraestrutura poderiam fortalecer sua atuação?

BLOCO 6 – FECHAMENTO

29. Na sua opinião, o SGDCA funciona de forma articulada no território da Cidade Olímpica? Por quê?
30. Que propostas o(a) senhor(a) sugere para fortalecer o SGDCA na Cidade Olímpica.
31. Gostaria de acrescentar alguma experiência, observação ou sugestão que considere relevante para a nossa pesquisa?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevistas para Eixo Defesa dos Direitos dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Roteiro Eixo Defesa – Conselho Tutelar

Pesquisa de Campo – Mestrado em Políticas Públicas – UFMA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO E ESTRUTURA

1. Cargo e tempo de atuação como conselheiro(a) tutelar:
2. Qual a sua formação profissional?
3. Qual é a sua carga horária de trabalho semanal e como a equipe se organiza para os plantões?
4. Qual a composição atual da equipe de trabalho do Conselho Tutelar (quantos conselheiros, técnicos, motoristas, etc.)?

BLOCO 2 – ATENDIMENTOS E RECURSOS

5. Quantas denúncias ou casos de violação de direitos foram atendidos pelo Conselho Tutelar da sua área no ano de 2024?
6. Poderia listar os três tipos de casos mais frequentes atendidos no período (ex: negligência, violência física, abandono, evasão escolar)?
7. O Conselho Tutelar possui um procedimento ou protocolo formalizado (documentado) que padronize o atendimento inicial, o registro e o acompanhamento das denúncias? Em caso afirmativo, qual é o tempo médio de resposta para a primeira abordagem ou intervenção (visita, contato, etc.)?
8. Quais são os recursos materiais (veículos, computadores, telefones) e financeiros de que o Conselho dispõe? Eles são suficientes para a demanda?

BLOCO 3 – ARTICULAÇÃO COM A REDE

9. Em sua percepção, como o(a) senhor(a) define o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e o seu funcionamento?
Quais o(a) senhor(a) considera serem as principais atribuições e responsabilidades do Conselho Tutelar dentro do Eixo da Defesa/Controle?
10. Como o Conselho Tutelar se articula, na prática, com os serviços do Eixo da Promoção (ex.: escolas, postos de saúde, CRAS)?
11. Os encaminhamentos para o Eixo da Proteção (ex.: CREAS, serviços de acolhimento) funcionam de forma fluida ou há gargalos?
12. Com que frequência o Conselho aciona os seguintes órgãos e serviços? (Resposta pode ser: Diariamente, Semanalmente, Mensalmente, Raramente, Nunca):
 - CRAS:
 - CREAS:
 - Unidades de Saúde:
 - Escolas:
 - Polícia:
 - Ministério Público/Judiciário:
13. Em sua opinião, você já precisou intervir em uma situação que era responsabilidade de outro órgão da rede? Se sim, poderia dar um exemplo?
14. Quantas reuniões de rede ou intersetoriais o Conselho Tutelar participou em 2024?

BLOCO 4 – DESAFIOS E PROPOSTAS

15. Na sua percepção, o que mais facilita e o que mais dificulta a atuação do Conselho Tutelar no território da Cidade Olímpica?
16. Na sua opinião, o que precisaria ser investido ou melhorado na infraestrutura e na equipe do Conselho para otimizar o atendimento?
17. Gostaria de acrescentar alguma experiência ou observação relevante para a nossa pesquisa?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas para o Eixo Controle Dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Gestores

ROTEIRO DE ENTREVISTA EIXO CONTROLE – GESTÃO DO CMDCA Pesquisa de Campo – Mestrado em Políticas Públicas – UFMA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

1. Instituição:
2. Cargo ou função no conselho:
3. Formação profissional:
4. Idade:
5. Sexo/gênero (opcional):
6. Há quanto tempo atua no CMDCA?
7. Sua participação no conselho ocorre por representação governamental ou da sociedade civil?

BLOCO 2 – COMPREENSÃO DO SGDCA E PAPEL DO CMDCA

8. Como o(a) senhor(a) define o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)?
9. Na sua avaliação, qual é o papel do CMDCA dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente?
10. Na sua opinião, o SGDCA funciona de forma articulada? Por quê?

BLOCO 3 – ARTICULAÇÃO DA REDE E TERRITÓRIO (CIDADE OLÍMPICA)

11. Como ocorre a articulação do CMDCA com os órgãos da rede de atendimento à criança e ao adolescente no território da Cidade Olímpica?
12. Em 2024, o CMDCA realizou formações, reuniões ou atividades de orientação voltadas aos profissionais da rede que atuam na Cidade Olímpica? Se sim, poderia informar quando ocorreram, quais temas foram abordados e qual público participou?
13. De que forma o CMDCA acompanha ou obtém informações sobre situações de violação de direitos de crianças e adolescentes no território da Cidade Olímpica?
14. Quais pautas ou demandas relacionadas à Cidade Olímpica costumam aparecer nas discussões do CMDCA?
15. Quantas entidades ou organizações cadastradas no CMDCA atuam no território da Cidade Olímpica?
16. Na sua avaliação, qual tem sido o papel do CMDCA no fortalecimento da rede de proteção à criança e ao adolescente no território da Cidade Olímpica?

BLOCO 4 – AVALIAÇÃO E DESAFIOS

19. Na sua avaliação, quais são hoje os principais desafios para a efetivação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em territórios periféricos, como o da Cidade Olímpica?
20. Que ações ou estratégias o CMDCA considera importantes para fortalecer a rede de proteção à criança e ao adolescente no território da Cidade Olímpica?
21. Gostaria de acrescentar alguma informação que considere relevante para esta pesquisa?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas para o Eixo Controle Dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes para Técnicos

Roteiro para Eixo Defesa para Técnicos - CMDCA

I. Identificação

1. Qual sua formação e há quanto tempo atua na gestão do CMDCA?
2. Como se deu sua chegada ao conselho (indicação governamental ou eleição pela sociedade civil)?

II. Dinâmica do Trabalho e Frequência

3. No seu cotidiano, com que frequência você precisa interagir com técnicos de outros órgãos (CRAS, CREAS, Conselho Tutelar) para resolver demandas da Cidade Olímpica?
() Diariamente | () Semanalmente | () Mensalmente
4. Quando surge uma urgência na Cidade Olímpica, a comunicação flui melhor por meios oficiais (ofícios) ou você precisa recorrer a meios informais (WhatsApp/ligação pessoal) para garantir agilidade?
5. Qual a maior dificuldade técnica hoje: demora no retorno dos outros órgãos, falta de equipe no território ou falta de recursos básicos (transporte/insumos)?

III. Realidade da Cidade Olímpica

6. Você percebe alguma diferença na gravidade ou no tipo de violação de direitos na Cidade Olímpica em relação a outros bairros de São Luís?
7. O que mais impede o técnico de realizar um trabalho efetivo naquela área? (Ex: Medo/insegurança, distância física ou excesso de demanda).

IV. Implementação da Política

8. Você sente que os técnicos que atuam na Cidade Olímpica possuem os insumos e o apoio da gestão necessários para trabalhar?
9. As resoluções e diretrizes votadas pelo CMDCA (na gestão) chegam de forma clara para você aplicar no dia a dia técnico?
10. Você já participou de alguma formação específica para atuar com as particularidades de territórios como a Cidade Olímpica?

V. Fechamento

11. Se você pudesse mudar algo no fluxo de atendimento da Cidade Olímpica hoje para ser mais rápido e eficiente, o que seria?

APÊNDICE F – Termo de Consentimento livre sobre a entrevista

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
(De acordo com a Resolução CNS n.º. 466 de 2012 e Resolução CNS
510/16 e CARTA CIRCULAR Nº 003/2011 CONEP/CNS)

Caríssimo/a _____, você está sendo convidado, como voluntário, para participar da pesquisa intitulada: “ **DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SÃO LUÍS**: quem prioriza? – uma análise a partir do Sistema de Garantia de Direitos no território Cidade Olímpica a partir de 2024.”.

Sou **Diego Carlos Mesquita Rabelo**, aluno de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). O objetivo da pesquisa é analisar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no território da Cidade Olímpica. Para que possamos desenvolver a pesquisa, sua contribuição voluntária é fundamental, e se dará por meio de entrevista semiestruturada com perguntas previamente elaboradas. As entrevistas acontecerão de acordo com a sua disponibilidade de dia e horário. Sua colaboração nos auxiliará a analisar de que modo estão sendo priorizados os direitos de crianças e adolescentes no território em análise no intuito de contribuir com este processo.

Em nenhum momento da pesquisa serão divulgados seu nome, imagem ou voz, e os dados coletados serão utilizados apenas cientificamente, não causando a você qualquer tipo de dano. O pesquisador assume o compromisso de guardar o material coletado em local seguro, onde somente ele terá acesso.

A participação nesta pesquisa não trará nenhuma despesa para você e é facultada a liberdade para aceitar ou recusar sua participação na pesquisa, sem que isso lhe traga qualquer tipo de prejuízo. Reiteramos a garantia de manter o sigilo e a sua privacidade durante todas as fases da pesquisa. Caso seja necessário, você poderá entrar em contato com as pesquisadoras através do telefone (98) 9 8256-4573 de segunda-feira à sexta-feira das 8h às 18h.

Confirmado o seu aceite para participar desta pesquisa, você assina este **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**, em duas vias com todas as páginas rubricadas, sendo a última página assinada por extenso, juntamente com as pesquisadoras, ficando assegurado que uma via será sua e a outra via das pesquisadoras. Eu, _____, CPF nº _____ fui informado dos objetivos da pesquisa de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas.

Declaro, para os devidos fins desta pesquisa, que concordo em participar. Declaro ainda, que recebi uma via original deste **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e me foi dada a oportunidade de lê-lo, bem como de esclarecer as minhas dúvidas. Para tanto, eu **dou meu consentimento sem que para isso tenha sido forçado/a e/ou obrigado/a**.

São Luís, _____ 2026.

Diego Carlos Mesquita Rabelo
CPF:063.140.983-19
Líliã Penha Viana Silva (Orientadora da pesquisa)
CPF: 125.638.463-15

_____ Assinatura do/a Participante