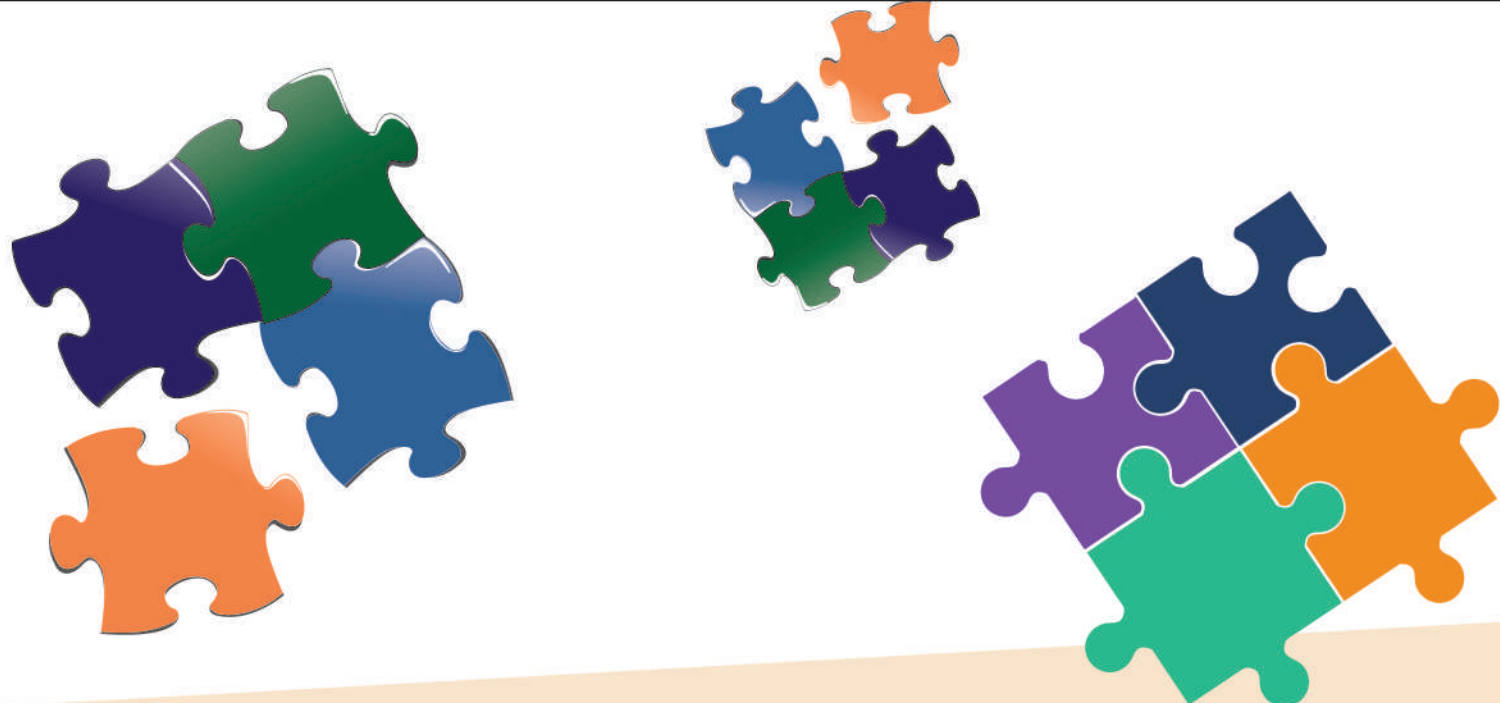




DIAGNÓSTICO
SOCIOTERRITORIAL DA
SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO
DE SÃO LEOPOLDO



**Diagnóstico Socioterritorial da
Situação de Crianças e Adolescentes
no Município de São Leopoldo**

**Prefeitura de São Leopoldo – Rio Grande do Sul
Gestão 2020**

Prefeito
Ary José Vanazzi

Vice-Prefeita
Paulete Souto

**Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança
e do Adolescente (Comdedica) – Gestão 2020**

Presidenta
Márcia Rosane Martins

Conselheiros e Conselheiras Comdedica

REPRESENTAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

Associação Beneficente Nossa Senhora Auxiliadora

Titular: Rejane Bottega Victória

Suplente: Ana Maria Geremia Bassuino

Associação Leopoldense de Deficientes – ALDEF

Titular: Ruzel Manjorani

Suplente: Ademar dos Anjos

CCEI Talitha Kum

Titular: Lucirene Leite

Suplente: Isabel Cristina Hohn

Associação Mantendora Pandorga

Titular: Isabel Cristina Hohn

Suplente: Gisele Cardozo Moreira

Centro Medianeira

Titular: Cíntia Maciel

Suplente: Renata Rodrigues

Associação Meninos e Meninas de Progresso – AMMEP

Titular: Fábio Bernardo da Silva

Associação Vida Nova

Titular: Maristel Brasil

Suplente: Marta Emmanuel

Proame Cedeca Bertholdo Weber

Titular: Fabiane Asquidamini

Suplente: Micheli Fabiana Duarte

Unisinos

Titular: Tatiana G. Lima

Suplente: Augusto Dotto

Associação para o Projeto Amor – Apramor

Titular: Sílvia Leticia Lottermann

Suplente: Fabiana Bussmann Schreiber

Instituto Lenon Joel Pela Paz

Titular: Delci de Mello

Suplente: Rita Rodrigues

Círculo Operário Leopoldense – COL

Titular: Márcia Rosane Silva Martins

Suplente: Odete Zanchet

REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL

Gabinete do Prefeito

Titular: Lucimar Lopes Pedroso

Suplente: Daniel Adams Boeira

Secretaria Municipal da Educação – SMED

Titular: Daiane da Silva Doro

Suplente: Márcia Santos

Titular: Renata de Matos

Suplente: Patrícia Dimone de Oliveira

Secretaria Municipal da Cultura – SECULT

Titular: Lilian Nunes da Silva

Suplente: Daiane Andrade

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SDS

Titular: Fabiane Luz

Suplente: Loreto Cecília Riveros Illanes

Titular: Letícia Muniz

Suplente: Silvana Epifanio de Camargo

Secretaria Municipal da Saúde – SEMSAD

Titular: Veridiana Fabíola da Rosa

Suplente: Alessandra Xavier Miron

Titular: Rafaella Codeim Dresch

Suplente: Andressa Pinheiro

**Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico,
Turístico e Tecnológico – SEDETTEC**

Titular: Gilnei Pereira dos Santos

Suplente: Lília Motta Bichler

Secretaria Municipal da Fazenda – SEMFA

Titular: Rafaela Wendt

Suplente: Adriane Messa de Mattos

Procuradoria Geral do Município – PGM

Titular: Vanessa Bagattini

Suplente: Sabrina Teixeira de Menezes

Secretaria Municipal de Direitos Humanos – SEDHU

Titular: Amanda Oliveira Eberhardt

Suplente: Paloma de Oliveira Batista

**Programa de Apoio a Meninos e Meninas
– Proame/Cedeca Bertholdo Weber**

**Fabiane Asquidamini
Marcela de Maria Sehn Fonseca**

**Diagnóstico Socioterritorial da
Situação de Crianças e Adolescentes
no Município de São Leopoldo**



São Leopoldo
2021

Editoração: Oikos

Capa: Camila Soares

Revisão e edição: Nélcio Schneider e Camila Soares

Diagramação e arte-final: Jair de Oliveira Carlos

Impressão: Allprint

Editora Oikos Ltda.
Rua Paraná, 240 – B. Scharlau
93120-020 São Leopoldo/RS
Tel.: (51) 3568.2848
contato@oikoseditora.com.br
www.oikoseditora.com.br

Organização responsável pela elaboração do Diagnóstico Socioterritorial da
Situação de Crianças e Adolescentes no Município de São Leopoldo:

Proame Cedeca Bertholdo Weber

Conselho Diretor 2019/2021

Presidente: Henry Cesar Seibert

Vice presidente: Allan Ervin Krahn

Tesoureiro: Nélcio Schneider

Vogal: João Artur Müller da Silva

Conselho fiscal 2019/2021

Titulares

Olga Maria Morais Farina

Marilisa Müller

Idilbar Vieira Pereira

Suplente CF

Antoninha Della Mea Lima

Equipe Proame Cedeca

Diretoria Executiva: Micheli Fabiana Duarte

Comunicação: Camila Campelo Soares

Auxiliar Administrativa: Sabrina Bueno

D536 Diagnóstico socioterritorial da situação de crianças e adolescentes no município de São Leopoldo. Programa de Apoio a Meninos e Meninas – Proame/Cedeca Bertholdo Weber / Fabiane Asquidamini e Marcela de Maria Sehn Fonseca – São Leopoldo: Oikos, 2021.

115 p.; il. color; 21 x 29,5 cm.

ISBN 978-65-5974-011-6

1. Assistência social – Política pública – São Leopoldo. 2. Direitos humanos – Criança – Adolescente. 3. Plano decenal –Direito da criança e adolescente. 4. Rede socioterritorial – São Leopoldo. 5. Proteção social – Criança – Adolescente. I. Programa de Apoio a Meninos e Meninas – Proame. II. Asquidamini, Fabiane. III. Fonseca, Marcela de Maria Sehn.

CDU 364.442

Sumário

Apresentação	9
<i>Nélio Schneider</i>	
<i>Micheli Fabiana Duarte</i>	
Introdução	11
1. Infância e adolescência: conceitos socialmente construídos	14
1.1. Adolescência e juventude: conceitos que se entrecruzam	16
1.2. A construção sociojurídica da proteção à infância e adolescência	20
1.3. Contexto brasileiro	22
2. A função social da cidade: São Leopoldo	26
2.1. Caracterização socioeconômica do município de São Leopoldo	28
2.2. Território e vulnerabilidade social	45
2.3. Violências contra crianças e adolescentes: por que é preciso falar sobre isso?	55
3. Cadastro Único para programas sociais	67
4. A rede socioterritorial de São Leopoldo	88
4.1. A rede socioassistencial	88
4.2. Rede intersetorial de São Leopoldo	94
4.3. Rede de educação de São Leopoldo	96
4.4. Política pública de saúde	107
4.5. Política pública de cultura e lazer	109
Conclusão	114
1. LISTA DE FIGURAS	
Figura 1 – Regiões do município de São Leopoldo	28
Figura 2 – Regiões do município de São Leopoldo por CRAS	29
Figura 3 – Conurbação urbana entre municípios limítrofes a São Leopoldo	30
Figura 4 – Pirâmide etária – Comparativo	36
Figura 5 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal Charrua	48
Figura 6 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal dos Tocos	48
Figura 7 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal Rua das Camélias	49
Figura 8 – Pirâmide etária de São Leopoldo	49
Figura 9 – Mapa – Rede de proteção básica	93
Figura 10 – Oficina Mapa Falado com Fórum de Adolescentes do município de São Leopoldo.....	96
Figura 11 – Mapa – Escolas de Ensino Fundamental	100
Figura 12 – Mapa – Escolas de Ensino Infantil	104
Figura 13 – Mapa – Escolas de Ensino Médio	107
Figura 14 – Rede de saúde	108

Figura 15 – Mapa – Rede Municipal de Saúde	109
Figura 16 – Mapa – Pontos de Cultura	110
Figura 17 – Espaços de lazer e cultura	111

2. LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produto Interno Bruto – Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS	33
Tabela 2 – Tipo e grau de deficiência entre crianças e adolescentes – n ^{os} brutos	43
Tabela 3 – Cor/raça por grupo de idade – n ^{os} brutos	45
Tabela 4 – N ^o de crianças e adolescentes em aglomerados subnormais – por sexo – n ^{os} brutos – M (masculino) / F (feminino)	47
Tabela 5 – Existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio	51
Tabela 6 – Rendimento nominal mensal domiciliar per capita – Bairros – n ^{os} brutos	54
Tabela 7 – % do rendimento nominal mensal domiciliar per capita – Região	55
Tabela 8 – Natureza do óbito em registro civil de 2017 por sexo e faixa etária – n ^{os} brutos	61
Tabela 9 – Registro civil de casamento por sexo e faixa etária	64
Tabela 10 – União conjugal por sexo e faixa etária – n ^{os} brutos	64
Tabela 11 – Número de crianças e adolescentes – renda total familiar	80
Tabela 12 – % de crianças e adolescentes por cor e raça/faixa de renda total familiar	82
Tabela 13 – Composição das equipes dos CRAS em 2019	89
Tabela 14 – Casas de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	89
Tabela 15 – Motivo para acolhimento institucional em 2019 – n ^{os} brutos	90
Tabela 16 – N ^o de vagas para o Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Ano 2019	91
Tabela 17 – Crianças e adolescentes entre 09 e 17 anos que não sabem ler e nem escrever – n ^{os} brutos	98
Tabela 18 – Escolas frequentadas pelas crianças e adolescentes do Cadastro Único – n ^{os} brutos	99
Tabela 19 – Frequência escolar – crianças de 0 a 11 anos	102
Tabela 20 – Local de moradia x escola – crianças e adolescentes	103

3. LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) – Distribuição por setor produtivo (%)	34
Gráfico 2 – Evolução populacional do município de São Leopoldo – 1970/1980/1991/2000/2010/2019	35
Gráfico 3 – Pirâmide etária de São Leopoldo – Estimativa 2017	36
Gráfico 4 – Distribuição etária – São Leopoldo/RS – Estimativa 2017 – n ^{os} brutos	38
Gráfico 5 – População de crianças e adolescentes, São Leopoldo/RS – 1970/1980/1991/2000/2010 ...	38
Gráfico 6 – % de crianças de 0 a 11 anos por região – Censo 2010	39
Gráfico 7 – Crianças de 0 a 11 anos por bairro – Censo 2010 – n ^{os} brutos	39
Gráfico 8 – % de adolescentes de 12 a 17 anos por região – Censo 2010	40
Gráfico 9 – Adolescentes de 12 a 17 anos por bairro – Censo 2010 – n ^{os} brutos	40
Gráfico 10 – População de crianças e adolescentes – Sexo – Estimativa 2017 – n ^{os} brutos	41
Gráfico 11 – % de crianças e adolescentes portadoras de deficiência por tipo – São Leopoldo – Censo 2010	42
Gráfico 12 – Raça/cor – Crianças e adolescentes (%)	44
Gráfico 13 – Extrema pobreza em São Leopoldo – Distribuição por faixa etária – n ^{os} brutos	53

Gráfico 14 – Violência sexual em São Leopoldo por faixa etária – n ^{os} brutos	56
Gráfico 15 – População de homens e mulheres por faixa etária – Sexo – Estimativa 2017	57
Gráfico 16 – Registro de óbito em 2017 por causa violenta/faixa etária – Sexo	38
Gráfico 17 – Registro civil de óbitos violentos de crianças e adolescentes – 2003 – 2017 – n ^{os} brutos ...	60
Gráfico 18 – Registro civil de nascimento – Idade da parturiente/2017	65
Gráfico 19 – Registro civil de nascimento – Idade da parturiente – 2003-2017	66
Gráfico 20 – Ano de atualização dos cadastros das famílias no Cadastro Único – Dados brutos	68
Gráfico 21 – Renda total familiar – Dados brutos	69
Gráfico 22 – Pessoa responsável pela unidade familiar – Sexo (%).....	70
Gráfico 23 – % de crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Único Municipal.....	71
Gráfico 24 – % de crianças e adolescentes por região dos CRAS	71
Gráfico 25 – Crianças e adolescentes por bairro – n ^{os} brutos	72
Gráfico 26 – Crianças por bairro – n ^{os} brutos	73
Gráfico 27 – Adolescentes por bairro – n ^{os} brutos	73
Gráfico 28 – Bairros de domicílios localizados em área com características rurais	
– % de crianças e adolescentes	74
Gráfico 29 – Tipo de material do piso do domicílio – % de crianças e adolescentes.....	75
Gráfico 30 – Material predominante das paredes externa do domicílio – % de crianças e adolescentes ...	76
Gráfico 31 – Forma de escoamento do banheiro ou sanitário – % de crianças e adolescentes	78
Gráfico 32 – Domicílio possui algum cômodo com acesso a água encanada	
– % de crianças e adolescentes	78
Gráfico 33 – Existência de banheiro ou sanitário no domicílio – % de crianças e adolescentes	79
Gráfico 34 – Existência de calçamento/pavimentação no trecho do logradouro em frente	
ao domicílio – % de crianças e adolescentes	79
Gráfico 35 – Crianças e adolescentes por sexo/faixa etária – n ^{os} brutos	81
Gráfico 36 – Crianças e adolescentes por cor/raça – %	81
Gráfico 37 – % de crianças e adolescentes – Comunidade Por Fi Ga	84
Gráfico 38 – % de crianças e adolescentes – Sexo – Comunidade Por Fi Ga	84
Gráfico 39 – Crianças e adolescentes – Frequência escolar – Comunidade Por Fi Ga – n ^{os} brutos*	85
Gráfico 40 – Escolas frequentadas – n ^{os} brutos	85
Gráfico 41 – Motivo do acolhimento institucional em 2019 – %.....	90
Gráfico 42 – Faixa etária de crianças e adolescentes atendidas/os nos SCFV/2019 – %.....	92
Gráfico 43 – Não sabe ler e nem escrever – n ^{os} brutos	97
Gráfico 44 – Crianças e adolescentes entre 09 e 17 anos que não sabem ler e nem escrever	
– % por região do município	97
Gráfico 45 – Frequência escolar – Crianças entre 0 e 03 anos de idade	101
Gráfico 46 – Frequência escolar – crianças entre 04 e 05 anos de idade	102
Gráfico 47 – Curso/série frequentado/a por adolescentes (12 a 17 anos) – %	105
Gráfico 48 – N ^o de matrículas no Ensino Médio – n ^{os} brutos	106

Apresentação

O Programa de Apoio a Meninos e Meninas/Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – Proame/Cedeca Bertholdo Weber iniciou sua ação em março de 1988 num contexto de mobilização social por mais democracia, liberdade e respeito aos direitos humanos, sempre atento ao panorama nacional, estadual e municipal em relação aos direitos de crianças e adolescentes. Sua missão é **“garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes através de processos educativos e participativos, propondo e mediando políticas sociais por meio de ações articuladas em redes”**. O objetivo prioritário da ação institucional visa à efetivação da proteção jurídico-social dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de forma articulada e integrada com os demais atores sociais.

Efetivar a prioridade do atendimento à criança e ao adolescente pelas políticas públicas sociais conforme determina a Constituição Federal de 1988 exige avaliar a efetividade dos serviços prestados a esse público. A partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Brasil passou a pautar-se por uma legislação desafiadora que impulsiona o poder público e a sociedade civil a encontrar soluções cada vez mais eficientes para assegurar, de fato, os direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o Proame mais uma vez aceitou o desafio de produzir uma publicação importante para o município de São Leopoldo. Em parceria com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdedica) e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), desenvolveu, de 2019-2021, o projeto que resultou na elaboração do *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes de São Leopoldo (2021-2030)*, já publicado, e agora neste *Diagnóstico socioterritorial da situação de crianças e adolescentes no município de São Leopoldo*, que complementa e oferece informação básica para a formulação e implementação das ações do Plano Decenal.

Este *Diagnóstico* apresenta indicadores sociais referentes à realidade socioeconômica de crianças e adolescentes de São Leopoldo nos últimos 10 anos e oferece informações sobre as políticas públicas e os equipamentos públicos de atendimento, proteção e garantia dos direitos do público infanto-juvenil do município de São Leopoldo. Além dos dados quantitativos, elabora análises iniciais dos dados, visando a uma contribuição mais efetiva e eficiente na construção de políticas, ações e projetos direcionados para crianças e adolescentes no município.

Este *Diagnóstico* proporciona subsídios para entidades e poder público na construção de programas e projetos mais qualificados em resposta aos reais desafios da nossa realidade. Além disso, contribuirá na busca de financiamentos, uma vez que possibilita uma leitura contextual mais adequada e responde à exigência cada vez maior das agências financiadoras por projetos que contemplem o monitoramento continuado da área em intervenção.

Enfim, permitirá um avanço na efetivação de políticas públicas que garantam os direitos de crianças e adolescentes, através de ações concretas, destinadas a fazer com que os textos da Constituição Federal

e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deixem de ser vistos como simples declaração retórica para se constituírem como instrumentos de materialização da cidadania de crianças e adolescentes na cidade de São Leopoldo.

Registramos, por fim, nosso agradecimento a todas as pessoas e instâncias envolvidas na concretização desse projeto e desejamos que a leitura e o estudo desse instrumento sejam proveitosos e cumpram a finalidade a que se destina.

Nélio Schneider
Presidente do Proame

Micheli Fabiana Duarte
Diretora Executiva do Proame

Introdução

Um diagnóstico socioterritorial é um documento que possibilita analisar os desafios e as potencialidades de certo território a partir de seus dados socioeconômicos. Esse tipo de instrumento subsidia o planejamento estratégico de políticas públicas, fortalecendo as intervenções em territórios e qualificando o uso racional dos investimentos públicos.

Obtemos melhores resultados ao utilizar diagnósticos socioterritoriais no processo de planejamento e execução das ações de Políticas Públicas, pois se trabalha com base no conhecimento da realidade e da possibilidade de refletir sobre os dados ali expostos.¹

Uma análise interpretativa do diagnóstico socioterritorial possibilita conhecer as necessidades, as demandas e os desafios do território e suas constituições, ao compilar e organizar as características, as potências, os riscos e as vulnerabilidades que ali estão. Assim, “o território deve ser considerado como o contexto das relações entre a população e o lugar, na produção das condições de vida dos indivíduos”.² O artigo 20º da NOB-SUAS reafirma que o diagnóstico socioterritorial:

tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.³

Portanto, o diagnóstico é um importante mecanismo para mobilizar o poder público, os conselhos de direitos e os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes – SGDCA, na criação e no fortalecimento de políticas públicas que possam enfrentar as desigualdades sociais e as violações de direitos que ocorrem nos territórios, bem como na cidade através do reconhecimento de suas dinâmicas demográficas, administrativas, políticas e socioterritoriais. Ao permitir identificar as desigualdades sociais e econômicas, as ofertas de serviços públicos (educação, saúde, habitação, saneamento básico, segurança pública, mobilidade urbana, lazer, cultura etc.) como também a distribuição dos equipamentos públicos nos territórios, cria-se o campo possível de intervenções mais efetivas e resolutivas.

O território é dinâmico, pois, além da topografia natural, constitui uma “topografia social” decorrente das relações entre os que nele vivem e das relações destes com o seu território. Território não é gueto, apartação, mais mobilidade. Por isso discutir medidas de um território é um assunto bem mais complexo do que definir sua área, pois implica em considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p. 9).⁴

Os dados que compõem um diagnóstico comumente são trabalhados a partir de fontes secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE e a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul/FEE. Foram coletadas informações socioterritoriais nas secretarias municipais e

¹ R. C. Laisner; P. R. J. P. Pavarina. O papel estratégico do diagnóstico socioterritorial para desenho, elaboração e avaliação de políticas públicas. In: *XXIX Congresso ALAS – 2013, Santiago: Anais do XXIX Congresso ALAS*, 2013.

² F. A. Lima; P. C. Mendes. Vigilância socioassistencial e a construção de diagnósticos socioterritoriais: ferramentas de planejamento essenciais. *Hygeia*, v. 11, n. 21, p. 116-125, dez./2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/31851/17609>. Acesso em: 21.4.2019.

³ Brasil. *Norma Operativa Básica – NOB-SUAS*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: 2012, p. 11.

⁴ A. Sposito. Territorialização e desafios à capacidade de participação política. Gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: *CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. 13. ed. Buenos Aires, 2008.

com o Conselho Municipal da Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes – Comdedica. Por ser o território o espaço onde acontecem as relações sociais dos sujeitos demandatários das políticas, para este projeto foi considerada fundamental a escuta de parte do grupo beneficiado, nesse caso, os e as adolescentes, acerca dos territórios em que transitam e habitam.⁵

O principal motivo dessa decisão é a compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em consonância com o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA no Brasil. Entretanto, o conceito “sujeitos de direitos” relacionado a crianças e adolescentes é historicamente recente nas sociedades ocidentais. O primeiro marco legal a adotar essa nova perspectiva ocorreu apenas em 1959 com a Declaração Universal dos Direitos da Criança promulgada pela Organização Mundial das Nações Unidas/ONU. Trinta anos depois, em 1989, ocorre a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças que reconheceu a crianças e adolescentes os mesmos direitos que a pessoas adultas e influenciou a construção e o debate de criação do ECA no Brasil.

A convenção internacional de 1989 assegurou dois fundamentos que se tornaram base internacional para a construção de legislações que envolvem crianças e adolescentes: reconheceu a especificidade biológica e social de crianças e adolescentes como seres humanos em formação e preconizou a garantia dos mesmos direitos e liberdades propostas na Declaração dos Direitos Humanos.

A lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que regulamenta o ECA, atesta, no artigo 16, a crianças e adolescentes o direito a ter opinião e expressá-la, como também o direito a participação na vida política, comunitária e familiar, sem discriminação. Todavia, efetivar o direito a uma participação cidadã que possibilite que crianças e adolescentes se expressem democraticamente nos espaços decisórios que tratam de suas vidas, como conselhos, escolas e organizações comunitárias, ainda é um grande desafio a ser enfrentado.

Desse modo, é essa problemática, a do protagonismo e da participação, que este estudo sobre a realidade socioeconômica de São Leopoldo parte para a realização da atividade organizada em parceria com o Fórum de Adolescentes de São Leopoldo.

Com o aceite do Fórum, a atividade ocorreu dia 14 de novembro de 2019, na Associação Beneficente Nossa Senhora Auxiliadora no Bairro Scharlau, com a participação de 39 adolescentes de todas as regiões da cidade e de diversas instituições que realizam atendimento a crianças e adolescentes, incluindo uma unidade de acolhimento institucional.

A metodologia proposta pela oficina “Mapa falado” é baseada nos pressupostos da Cartografia Social que trabalha o espaço físico sob uma perspectiva não só geográfica, mas também sociocultural. Seu objetivo é fazer o mapeamento de um território através das vivências daqueles e daquelas que vivenciam esses espaços. Nesse tipo de atividade, o protagonismo da comunidade é evidenciado, pois a partir das vivências de um grupo acerca de seu território é possível identificar potencialidades e desproteções da região.

Sendo assim, este *Diagnóstico socioterritorial da situação de crianças e adolescentes no Município de São Leopoldo* potencializará a construção de políticas públicas, bem como a implementação das ações constantes no *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes de São Leopoldo*, no qual este

⁵ S. R. Santos. Diagnóstico socioterritorial. In: M. C. F. Rosa, A. Hellmann (Orgs.). *Dicionário crítico: política de Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 78-81. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luciana-Lima-20/publication/340649658_Analise_de_Politicas_Publicas_verbete/links/5e970bd992851c2f52a33a9f/Analise-de-Politicas-Publicas-verbete.pdf#page=80. Acesso em: 18.1.2021.

diagnóstico consta em versão resumida, sendo apresentado aqui em versão completa, objetivando subsidiar o reconhecimento das realidades nos territórios e as demandas de crianças e adolescentes.

Cabe, lembrar que o diagnóstico é um retrato contextualizado de um momento que se torna uma fotografia da realidade, tendo duas dimensões preferenciais: a física que é política, administrativa e geográfica e a sociocultural que fala do espaço social e das diversas dinâmicas culturais que são produzidas nas relações sociais entre os sujeitos. Sendo assim, a atualização de um diagnóstico socioterritorial deve ser feita em curtos espaços de tempo, refletindo a aceleração das mudanças, tanto em termos culturais e políticos, como no âmbito das vulnerabilidades sociais e das suas potências de superação.⁶

⁶ Ibid., p. 78.

1. Infância e adolescência: conceitos socialmente construídos

“Eu fico com a pureza da resposta das crianças” cantou Gonzaguinha. “Adolescente, olha! A vida é nova... a vida é nova e anda nua – vestida apenas com o teu desejo!”, escreveu Quintana. Seja através dos poetas, seja pela vivência cotidiana, os períodos da infância e adolescência são retratados com certa aura mágica, não raro revestidos de nostalgia por parte dos adultos. Todavia, infância e adolescência e os modos e lugares sociais nelas implicados são conceitos socialmente construídos.

Compreender essa construção social não implica um descuido com esses grupos sociais, nem uma desvalorização epistêmica das vivências específicas desses períodos da vida.

A conceituação das etapas da vida: infância, adolescência, idade adulta, velhice é construção social específica do período contemporâneo ocidental. Perceber essas etapas como categorias analíticas é importante porque possibilita perceber as relações de dominação e hierarquização dessa classificação que se imbricam com outras categorias como classe social, gênero, raça/etnia, entre outras.⁷

Que se tenha, contudo, claro: nosso questionamento não significa negar a imaturidade biológica [...]. Argumentamos que, nas sociedades contemporâneas, apesar de cada vez mais afastada da produção econômica, a infância produz recursos econômicos, é “útil”. Em primeiro lugar, a demarcação de sua especificidade dinamiza os mercados de trabalho e de consumo. Ao se lhe reconhecerem necessidades (ou direitos) específicas(os), geram-se novas profissões no mercado de trabalho adulto que, por sua vez, geram, também, a produção de novas mercadorias e serviços, inclusive os de natureza política, acadêmica, filantrópica, comunitária ou solidária.⁸

Até a Idade Média crianças eram vistas como pequenos adultos. As formas como as fases etárias iniciais da vida humana são tratadas variam conforme o contexto histórico e grupo social. A ideia de que “crianças”⁹ e “adolescentes”¹⁰ são um grupo social distinto formado por sujeitos com direitos começa a ser construída a partir do século XVI sob uma concepção ocidental de indivíduo.¹¹

A infância é um fenômeno histórico e não meramente natural, e as características da mesma no ocidente moderno podem ser esquematicamente delineadas a partir da heteronomia, da dependência e da obediência ao adulto em troca de proteção. Aceitando-se a tese de Ariès, é preciso aceitar que a infância, tal qual é entendida hoje, resulta inexistente antes do século XVI. A vida era relativamente igual para todas as idades, ou seja, não havia muitos estágios e os que existiam não eram tão claramente demarcados.¹²

A partir do século XVII, a etapa inicial da vida passa a ganhar atenção em razão da mudança na organização nuclear da família moderna. É nesse período que o termo “infância” passa a ser utilizado

⁷ F. Rosemberg; C. L. S. Mariano. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000300003>. Acesso em: 31.08.2019.

⁸ Ibid., p. 696.

⁹ C. T. Nascimento; V. R. Brancher; V. F. Oliveira. A construção social do conceito de infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. *Revista Contexto & Educação*, v. 23, n. 79, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em 19.8.2019.

¹⁰ E. Grossmann. A construção do conceito de adolescência no Ocidente. *Revista Adolescência e Saúde*, v. 7, n. 3. jul./set. 2010. Disponível em: http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=235#. Acesso em 23.8.2019.

¹¹ C. T. Nascimento; V. R. Brancher; V. F. Oliveira. A construção social do conceito de infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas, op. cit.

¹² Idem.

para se referir aos anos iniciais da vida humana e que surgem as primeiras preocupações sociais relacionadas a essa fase da vida: como futuros adultos, as crianças precisam ser disciplinadas e protegidas mediante o controle de seus corpos.¹³

Debruçar-se sobre a história das crianças brasileiras, mesmo que de modo breve, é olhar para um passado de tragédias ainda presentes na vida contemporânea.

O abandono de bebês, a venda de crianças escravas que eram separadas de seus pais, a vida em instituições que no melhor dos casos significavam mera sobrevivência, as violências cotidianas que não excluem os abusos sexuais, as doenças, queimaduras e fraturas que sofriam no trabalho escravo ou operário foram situações que empurraram por mais de três séculos a história da infância no Brasil.¹⁴

Também desta história surgem situações de afeto materno e paterno e de pessoas que foram sensíveis e comprometidas com a vida e o cuidado de crianças. Foram estas que, em questionamentos e ações feitos à época, construíram as bases para as condições presentes hoje, mesmo que distantes do ideal, de crianças e adolescentes serem sujeitos de direitos.

Essa breve contextualização objetiva colocar algumas balizas para pensar o que entendemos por infância e como são as crianças no seu cotidiano da vida e das possibilidades reais, a partir do lugar em que elas vivem.

O “abismo” existente entre o mundo infantil descrito em documentos, normativas e resoluções internacionais e nacionais feitos por organizações e governos e a realidade cotidiana em que grupos distintos de crianças vivem e/ou sobrevivem exige a elaboração de ações que de fato irão construir pontes e superar esse abismo. Segundo Mary Del Priore, há dois mundos infantis: o das expressões “a criança deveria ser” ou “ter”, “a criança precisa”, “ela deve”, “vamos torcer para” etc.¹⁵, e outro mundo, onde crianças serão orientadas para o “trabalho, ensino, adestramento físico e moral, sobrando-lhes pouco tempo para a imagem que normalmente se lhe está associada: aquela do riso e da brincadeira”.¹⁶

Neste mundo cotidiano, lidamos com as violações e violências perpetradas contra crianças, que se apresentam nos casos de exploração e abuso sexual, negligência estatal e do núcleo familiar, trabalho infantil, como o tráfico de drogas, e inúmeras violações que sofrem as crianças e suas famílias ao residirem em território com escassos investimentos públicos e sem acesso a políticas sociais.

Outra questão é a distinção entre a elaboração do que se entende por “crianças” e as experiências e produções desses sujeitos “crianças” que classificamos como “infância”, ou melhor, “infâncias”, em virtude de sua multiplicidade e dos modos de gestão. A capacidade de tornar infância um conceito universal evidencia impasses e contradições. A proteção social se destina a todas as crianças e a todas as infâncias? Que infâncias são protegidas e têm acesso a políticas públicas de qualidade? E quais são as outras infâncias que vivem em contextos sociais de violência e violação de direitos?

Duvidar da homogeneidade dos conceitos é central para problematizar “sentidos, papéis e valores atribuídos às crianças e aos modos de administração da infância. A relação entre ‘crianças’ e ‘infância’ não se coloca como dada”, e precisa produzir questões para os operadores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.¹⁷

¹³ Idem.

¹⁴ M. Del Priore (Org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991. p. 3. Disponível on-line em: <http://books.scielo.org/id/vfgfh/pdf/jaco-9788579820601-16.pdf>. Acesso em: 27.4.2020.

¹⁵ M. Del Priore. Infâncias, adolescências e famílias: a criança negra no Brasil. In: M. Del Priore (Org.). *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991. p. 233-234.

¹⁶ Idem.

¹⁷ P. Schuch, F. R. Bittencourt, C. Fonseca. Infâncias e crianças. Saberes, tecnologias e práticas. *Civitas*. Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 205-220, mai./ago. 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/16467>. Acesso em: 25.12. 2019.

Então, cabe sempre perguntar de que crianças estamos falando: da criança indígena? Da que vai à escola? Da que tem acesso ao básico para manter a subsistência? Das crianças que estão em instituições de acolhimento? Das que estão na rua junto com seus pais e/ou responsáveis? Das que perambulam sozinhas pelas ruas? Das que são diagnosticadas com transtornos mentais ou comportamentais? Das que são saudáveis e agitadas? De que crianças estamos falando? Não é simples responder a estas indagações.

[...] nada aqui diz que essa é uma infância mais feliz, ou mesmo mais infeliz. Mas o que importa reter e deve sempre ser dito é que tudo aqui diz que essa é uma infância. E é, como todas, uma infância gerenciada também pelas crianças, que em suas práticas definem sua própria condição infantil.¹⁸

Por fim, o desafio posto aos operadores dos direitos de crianças é a tão falada participação destas nos processos decisórios ou mesmo a consulta a elas nas ações que lhes dizem respeito. Segundo Clarice Cohn,

Uma atuação que seja efetivamente condizente com a que as crianças fazem e querem fazer de suas infâncias, neste mundo em que as possibilidades de infâncias e de ser crianças são inúmeras. [...] Devemos sempre levar em conta que, de um lado, a concepção de infância informa (sempre) as ações voltadas às crianças e, de outro, que as crianças atuam desde este lugar seja para ocupá-lo, seja para expandi-lo, ou negá-lo... É a partir dele que agem ou é contra ele que agem.¹⁹

1.1. Adolescência e juventude: conceitos que se entrecruzam

*Será que ninguém vê
O caos em que vivemos?
Os jovens são tão jovens
E fica tudo por isso mesmo
A juventude é rica, a juventude é pobre
(Legião Urbana – Aloha)*

Como já dito, os conceitos são construções sociais e datam de períodos e momento históricos e culturais de dada sociedade. As categorias “adolescências” e “juventudes” são, portanto, transitórias, mas têm sua facticidade nos ciclos etários. Esses ciclos etários aparecem na maioria das sociedades e são norteadores das políticas públicas e ações sociais.²⁰

No contexto brasileiro, adolescentes e jovens são definidos por diferentes aspectos, havendo opiniões diferenciadas quanto à forma de situá-los nos marcos referenciais que os caracterizam.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA diz no artigo 2º: “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.²¹ Para a Organização Mundial da Saúde – OMS, seguida pelo Ministério da Saúde do

¹⁸ C. Cohn. Concepções de infância e infâncias. Um estado da arte da antropologia da criança no Brasil. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 221-244, aqui p. 239, mai./ ago. 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/16467>. Acesso em: 25.12.2019.

¹⁹ Ibid., p. 241.

²⁰ M. Margulis, M. Urresti. *La Juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos, 1996, p. 28.

²¹ M. J. Digiácomo. Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado. 8. ed. Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/Image/publicacoes/ECA_2020.pdf?fbclid=IwAR3soxS8GW5bvSN6w9EiT1GsrRcLjd9sbMqwFuaoXHCHDyB62Og_DDk-hCI. Acesso em: 13.1.2020.

Brasil, a definição de adolescência é compreendida do período dos 10 a 19 anos e juventude entre os 15 e 24 anos.²² O Estatuto da Juventude, no âmbito dos ciclos etários, faz a seguinte classificação: adolescentes-jovens: 15 a 17 anos; jovens-jovens: 18 a 24 anos e jovens-adultos: 25 a 30 anos.²³ São, portanto, definições que se interseccionam nos primeiros anos da adolescência, porém isto não é o que se coloca em disputa na construção dos conceitos “adolescências” e “juventudes”, mesmo sendo os marcadores etários mais relevantes para o planejamento de políticas públicas para crianças, adolescentes e jovens.

Portanto, adolescências e juventudes não são categorias universais, como já problematizamos quanto às infâncias. A necessidade de dialogar com esses conceitos no plural significa que fatores como classe, gênero, etnia, cultura, território, situação socioeconômica etc. definem condições sociais de viver a adolescência e a juventude de maneiras bem distintas. A condição social de ser adolescente e jovem é única, dizendo respeito a uma geração, um momento social, econômico, político e cultural do seu país e do mundo. Essa experiência é somente desta geração. E, em cada momento histórico, há sobre adolescências e juventudes perspectivas, expectativas, sonhos e projeções das outras gerações, seja ela adulta ou idosa, porém essa vivência e experimentação acontecerá de modo singular para cada um e cada uma e nos diversos grupos juvenis.

As possibilidades que eles têm de traçar suas trajetórias de vida, quer sejam “bem-sucedidas” ou “fracassadas”, serão “reflexos das estruturas e dos processos sociais” que acontecerão com cada um e cada uma de maneira distinta, incerta, vulnerável e por vezes violenta.²⁴

*A juventude sofre e ninguém parece perceber
Eu tenho um coração
Eu tenho ideais
Eu gosto de cinema
E de coisas naturais
E penso sempre em sexo, oh yeah!
(Legião Urbana – Aloha)*

Para a socióloga Marialice Foracchi, a juventude é uma categoria social e “sintetiza uma forma possível de pronunciar-se diante do processo histórico e de constituir-lo” e esse modo de ser é carregado e permeado de tensões societárias.²⁵

Nessa direção, há estudos e pesquisas que avançam na crítica à ideia “desenvolvimentista” do ser adolescente e jovem. Mesmo que o ECA seja o documento brasileiro mais importante da legislação sobre criança e adolescente, as definições aí postas têm claramente uma vertente desenvolvimentista, dada a época da sua elaboração e das lutas sociais que foram vividas. Porém, atualizar e contextualizar

²² BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Diretrizes nacionais para a atenção integral à saúde de adolescentes e jovens na promoção, proteção e recuperação da saúde*. Brasília, 2010, p. 46. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_nacionais_atencao_saude_adolescentes_jovens_promocao_saude.pdf. Acesso em: 6.11.2019.

²³ Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30042825/doi-10.12013-08-06-lei-n-12-852-de-5-de-agosto-de-2013-30042815. Acesso em: 13.2.2020.

²⁴ O. D. León. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: M. F. Virginia (Org.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa/Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p.16.

²⁵ M. M. Foracchi. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Nacional, 1965, p. 160.

tanto o ECA como as políticas sociais e públicas sobre essa população é tarefa urgente e necessária, além de constituir um grande desafio. O ECA é extremamente importante e deve ser defendido, mas avançar em suas elaborações, definições e orientações o potencializará como documento referencial para a defesa e a luta pelos direitos de crianças e adolescentes.

Faremos referência agora a dois trabalhos com o intuito de aguçar um pouco nossos olhares para alguns questionamentos. O artigo *Subvertendo o conceito de adolescência*²⁶ pontua algumas questões interessantes, dentre as quais destacamos duas: 1) o questionamento sobre o “pensamento desenvolvimentista” que crê na “primazia da razão” e, portanto, em “sujeitos guiados pela consciência” que, ao viver, vão aprimorando as etapas do desenvolvimento, ocorrendo maior “aprimoramento racional, o que resultaria em domínio sobre si e sobre o mundo”. É um modelo cartesiano de viver e estar no mundo. Essa ideia se coloca em questão:

[...] questionado por diferentes enfoques filosóficos – dentre eles o da Filosofia da Diferença e aquele proposto por Michel Foucault – ao mostrarem que não é a consciência que cria ou apreende o mundo, e sim que os objetos e os próprios sujeitos são gerados a todo o momento a partir das diversas práticas que os atravessam. Não seria possível, então, pensar em termos de desenvolvimento, uma vez que não há ponto de partida ou de chegada, nem direção predefinida na qual se daria uma evolução. [...] neste caso, a maturidade adulta seria o objeto a ser alcançado.²⁷

Com isso, fortalecemos a ideia de que existe uma “identidade de ser adolescente” ou de “ser jovem” que chegará a uma “identidade de ser adulto” ou a “racionalidade madura”. A necessidade de definir uma identidade para o adolescente e o jovem é expressão da ilusão de nomear os sujeitos e da necessidade de dizer: este adolescente é assim e não de outro jeito, este modo é o correto e aquele não. Ao problematizar a identidade de ser adolescente e jovem, queremos pensar o conceito de referência tão utilizado no fazer social e na elaboração das políticas públicas. As autoras do artigo citam Guatari e Rolnik (1986, p. 68-9),

[...] a identidade é um conceito de referencialização, de circunscrição da realidade a quadros de referência [...] é aquilo que faz passar a singularidade de diferentes maneiras de existir por um só e mesmo quadro de referência identificável [...] o que interessa à subjetividade capitalística, não é o processo de singularização, mas justamente esse resultado do processo, resultado de sua circunscrição a modos de identificação dessa subjetividade dominante.²⁸

Com a citação acima pontuamos uma segunda questão desenvolvida no artigo: a patologização e a criminalização dos comportamentos juvenis ou dos comportamentos que estão fora daquela identidade referida. Para essa regulação ou disciplina dos comportamentos há uma série de saberes profissionais que assumem a função de tratar a adolescência e a juventude, pautados pela “ideia de uma crise identitária”²⁹ ou de uma categoria considerada “problema”³⁰.

Quando adolescentes e jovens são vistos como “problema” ou há dificuldades dos adultos e da sociedade adultocêntrica em lidar com as resistências destes com o que está estabelecido de identidade, regras e normas vigentes, produz-se uma pressão que se materializa nas “relações tensas entre jovem, instituição e sociedade”.

²⁶ C. C. Coimbra; F. Bocco; M. L. Nascimento. Subvertendo o conceito de adolescência. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, v. 57, n. 1, p. 2-11, 2005. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/abp/v57n1/v57n1a02.pdf>. Acesso em: 28.4.2020.

²⁷ Ibid., p. 5.

²⁸ Ibid., p. 6.

²⁹ E. Erikson. Identidade, juventude e crise. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

³⁰ H. W. Abramo. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: M. V. Freitas (Org.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: s/e, 2005.

Sob essa ótica da patologização, a adolescência, entendida como momento de sofrimento psíquico, pressupõe a necessidade de uma psicoprofilaxia definida como “toda atividade que [...] tende a promover o desenvolvimento das possibilidades do ser humano, sua maturidade como indivíduo e, em definitivo, sua felicidade” (BOLOSLAVSKY, 1977, p. 25). O foco dessas práticas está colocado no futuro, na forma como se dará o desfecho de tais crises e transtornos, o tratamento teria, então, o objetivo de garantir como resultado uma pessoa saudável e, sobretudo, útil à sociedade.³¹

A patologização das relações, sejam elas complexas, tensas ou apenas distintas das normas vigentes, produz intervenções estatais e de profissões como a medicina, psiquiatria, psicologia e o serviço social. Como Foucault bem descreve, “sobre esta chaga pululam os psicólogos e o pequeno funcionário da ortopedia moral”.³²

A acentuada constância dos enquadramentos das atitudes dos adolescentes e jovens, dos problemas sociais vividos por estes, em distúrbios de conduta antissocial, tem servido de justificativa (questionável, a nosso ver) para o uso de medicamentos e de um crescente processo arbitrário de medicamentação e de patologização da adolescência e da juventude, numa relação entre transtorno mental e criminalização juvenil. A problematização dessas intervenções e o que delas decorre, como a culpabilização dos indivíduos, aferindo um grau de periculosidade e imposição de tratamento, é feita com o objetivo de exigir diálogo amplo e complexo acerca do modo de garantir que maneiras diferentes de viver a vida e gestar a autonomia possam ser protagonizadas por esses adolescentes e jovens na complexa trama da vida e da convivência social³³.

Segundo Madel Luz, “o jovem que não se enquadra nas regras é por elas enquadrado. E são violentas as normas e instituições destinadas ao controle do desvio”.³⁴ Esses questionamentos também são corroborados pelas autoras Soares e Caponi, que discutem como é marcante o nosso modo de transformar sofrimento em patologia ou uma situação de risco em uma doença futura com sua consequente medicalização, na demanda atual por bem-estar e na intolerância ao sofrimento alheio.³⁵

*É tão estranho, os bons morrem jovens
Assim parece ser quando me lembro de você
Que acabou indo embora, cedo demais!*
(Legião Urbana – Love in the Afternoon)

E como última questão: o extermínio de adolescentes e jovens. Como diz Vicentin, “não estão estes jovens, passíveis de morte num grau sem precedentes?”³⁶ Esse questionamento feito em 2005 ainda é muito pertinente e atual. O Brasil vive uma situação de extermínio de seus adolescentes e jovens, dito por muitos grupos de pesquisadores como um extermínio ou um genocídio dessa parcela da população. Conforme dados oficiais do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2017 houve 65.602 homicídios no Brasil, uma taxa de 31,6 mortes para cada 1000/habitantes. Trata-se do maior nível histórico de letalidade

³¹ C. C. Coimbra; F. Bocco; M. L. Nascimento. Subvertendo o conceito de adolescência, op. cit., p. 6.

³² M. Foucault. Vigiar e punir: nascimento das prisões. Trad. de Raquel Ramalhe. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 15.

³³ F. Asquidamini; R. Barbiani e E. Sugizaki. Adolescentes em medida socioeducativa: Violência ou violação de direitos? Revisão de literatura. *Subjetividades*. Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 113-123, abr./2015. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/4526/3653>. Acesso em: 21.5.2020.

³⁴ M. T. Luz. Relação entre o adolescente e a sociedade atual. In: M. T. Luz (Org.). *Ordem social, instituições e políticas de saúde no Brasil: textos reunidos*. Rio de Janeiro: CPESC/IMS/LAPPIS/ABRASCO, 2007.

³⁵ G. B. Soares; S. Caponi. Depressão em pauta: um estudo sobre o discurso da mídia no processo de medicalização da vida. *Interface – Comunic., Saúde, Educ.*, v. 15, n. 37, p. 437-446, aqui p. 440, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/s6B8wjrMdV3qsL3jdQRxjnn/?lang=pt>. Acesso em: 23.6.2017.

violenta. No *Mapa da Violência* (2015), essa é a principal causa de morte entre adolescentes de 16 a 17 anos. Para Waiselfisz, em 2013, 46% dos óbitos foram na faixa etária dos 16 e 17 anos, ou seja, “10,3 adolescentes foram mortos por dia” no Brasil. São adolescentes e jovens do sexo masculino, pobres, negros e com baixa escolaridade. E o principal instrumento utilizado foi a arma de fogo. A cidade de São Leopoldo aparece no 8º lugar, com uma taxa de 39,6 por 1000/habitantes, ou seja, maior que a taxa brasileira.³⁷

As ameaças de morte, os acontecimentos noticiados, a referência a algum adolescente assassinado são fatos que nos atravessam no cotidiano do fazer profissional e na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Fazer uma leitura das notícias e dos dados, refletir as situações nos territórios, discutir a capilarização do tráfico e seu poder de pertencimento e trabalho para a juventude, discutir a violência e o racismo estrutural da nossa sociedade são alguns dos temas que podem contribuir para pensar ações que protejam adolescentes e jovens e que incidam em situações de violência letal.

Estas palavras introdutórias são oferecidas com o objetivo de levantar algumas questões que podem aguçar o nosso olhar e nos fazer duvidar do que está posto. Elas podem produzir questionamentos que ajudem a ler este *Diagnóstico socioterritorial da situação de crianças e adolescentes da cidade de São Leopoldo*. São pistas colocadas na trilha da leitura.

Subverter a noção de adolescência é uma ação política importante nesse momento em que há tanta insistência em individualizar e interiorizar as questões sociais, e em psiquiatrizar e criminalizar os ditos desvios das normas importadas a todos nós.³⁸

1.2. A construção sociojurídica da proteção à infância e adolescência

O destaque e a valorização dessas faixas etárias no início da era moderna trazem consequências sociojurídicas. É nesse período que surgem as primeiras teorias pedagógicas e instituições voltadas especialmente para crianças. O grande marco desse período e para a sociedade ocidental é constituído pela Revolução Francesa e pela Declaração dos Direitos do Homem que transformam a concepção do papel do Estado e inserem as primeiras obrigações estatais voltadas para as crianças, especialmente através da escolarização.

Essa institucionalização escolar até o século XVII tem dois aspectos importantes: o aspecto econômico, posto que somente as famílias com maior poder aquisitivo conseguiam garantir acesso à educação aos seus filhos, e a questão de gênero, já que a educação era voltada apenas para crianças e jovens do sexo masculino. Para as meninas a infância durava até os primeiros sinais de puberdade, quando eram destinadas ao casamento, sendo comum matrimônios entre homens adultos e meninas a partir de 10 anos de idade.³⁹

A partir da Revolução Francesa dois aspectos passam a envolver o grupo formado por crianças e adolescentes: a mão-de-obra barata da nascente indústria nos séculos XVIII e XIX e o início da responsabilização do Estado com cuidados voltados para esse grupo com teor disciplinador.

³⁶ M. C. G. Vicentin. *A vida em rebelião: jovens em conflito com a lei*. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 187.

³⁷ J. J. Waiselfisz. *Homicídios e juventude no Brasil: atualização 15 a 29 anos. Mapa da violência 2014*. Brasília, 2014. Disponível em: http://flacso.org.br/files/2020/03/Mapa2014_AtualizacaoHomicidios.pdf. Acesso em: 22.6.2020.

³⁸ C. C. Coimbra; F. Bocco; M. L. Nascimento. Subvertendo o conceito de adolescência, op. cit., p. 7.

³⁹ M. Silveira. *Os caminhos da infância – a história social da criança e do adolescente*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28271/os-caminhos-da-infancia>. Acesso em: 03.9.2019.

A industrialização e a necessidade de universalização da escolarização estão imbricadas na construção social do que entendemos como infância e adolescência na contemporaneidade. O trabalho infantil foi fundamental para o processo de industrialização europeu entre os séculos XVIII e XIX. Os tensionamentos devido a condições degradantes do trabalho industrial fomentaram as primeiras leis protetivas da infância na sociedade inglesa e nos demais países europeus. No século XIX, a escolarização de crianças vindas de famílias pobres foi inicialmente vinculada à indústria por necessidade de formação da mão-de-obra e, na medida em que aumentou a necessidade de expansão das escolas, o Estado e as famílias receberam essa responsabilidade.⁴⁰

Entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, surgiram as legislações estatais. Em 1919, com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foram regulamentadas seis convenções de proteção a trabalhadores e trabalhadoras, duas das quais se referiam ao trabalho infantil: delimitação da idade mínima para o trabalho e a proibição do trabalho noturno para menores de 18 anos. No mesmo ano, em decorrência do aumento de menores órfãos durante a Primeira Guerra Mundial, é criada na Inglaterra a Associação Internacional Salve as Crianças, uma ação filantrópica que alcançou conquistas internacionais e foi fundamental para as primeiras legislações voltadas para a proteção da infância e adolescência. O primeiro documento internacional para a proteção desse grupo foi promulgado em Genebra no ano de 1924, mas ele não obteve adesão expressiva dos países diante o contexto mundial entre guerras.⁴¹

Após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), foram desencadeados movimentos em prol da criação de instrumentos e mecanismos de garantia e promoção dos Direitos Humanos com alcance internacional.⁴² Em 1959, onze anos após a promulgação internacional da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é anunciada pela ONU a Declaração Universal dos Direitos da Criança, conferindo às pessoas desse grupo o estatuto de sujeitos de direitos.⁴³

O final da década de 1950 e o início da década de 1960 são fundamentais para a nova perspectiva acerca da concepção da infância e adolescência. Dois eventos, um no campo sociopolítico e outro no campo acadêmico, lançam as bases definitivas para adoção da compreensão de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos: a já mencionada promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959 pela ONU e a publicação da pesquisa de Philippe Ariès, em 1961, intitulada *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime* [A criança e a vida familiar sob o regime antigo]. Essa obra é importante porque fundamentaria os estudos sociais acerca dessa faixa etária, proporcionando uma mudança de perspectiva que seria adotada na construção das políticas públicas dos anos de 1990:

Ariès ao inaugurar a “visão da infância como uma construção social, dependente ao mesmo tempo do contexto social e do discurso intelectual” (Sirota, 2001, p. 10), lança as bases para a mudança paradigmática proposta, nas décadas de 1980 e 1990. [...] Trata-se de alçar a infância à condição de objeto legítimo das Ciências Humanas e Sociais; entender a infância como uma construção social; romper com o modelo “desenvolvimentalista” da Psicologia (por exemplo, o piagetiano); atacar o conceito de socialização da criança

⁴⁰ V. S. A. Junior; L. C. F. Vasconcellos. A importância histórica e social da infância para a construção do direito à saúde no trabalho. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 26, n. 1, jan./mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902017000100271. Acesso em: 18.8.2019.

⁴¹ S. C. Jensen. Os documentos internacionais sobre os direitos das crianças e dos adolescentes. *Relações Internacionais*, 2018. Disponível em: <http://jornalri.com.br/artigos/os-documentos-internacionais-sobre-os-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes>. Acesso em: 01.9.2019.

⁴² Stolz; C. P. Marques; C. A. M. Marques. Cadernos de Educação em e para os Direitos Humanos. FURG, 2013.

⁴³ F. Rosemberg; C. L. S. Mariano. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000300003. Acesso em 31.8.2019.

como inculcação, até então predominante na Antropologia, na Psicologia e na Sociologia; conceber a criança como ator social. Essa nova perspectiva de compreensão da infância rompeu com tendências principais então vigentes na produção teórica e no contexto sociopolítico de discursos e práticas referentes à infância e que envolve crianças.⁴⁴

A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1989 garante dois importantes aspectos, que serão base internacional para a construção de legislações que envolvem crianças e adolescentes: reconhece a especificidade biológica e social de crianças e adolescentes como seres humanos em formação e lhes garante os mesmos direitos e liberdades propostas na Declaração dos Direitos Humanos.⁴⁵

Até meados da década de 1980, a defesa da necessidade de proteção à criança foi o foco das normativas relacionadas aos direitos da infância. Tanto a Declaração de Genebra, feita em 1924 pela Liga das Nações, quanto a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 feita pela ONU adotam essa concepção relacionada à infância.

1.3. Contexto brasileiro

Desde o século XVII relatos dão conta de uma prática que esteve ativa no Brasil até os anos de 1930: o acolhimento de crianças pequenas em Irmandades da Igreja Católica através das chamadas Casas da Roda dos Expostos ou Enjeitados. A chamada Roda, oficializada no século XVIII e oriunda da tradição portuguesa, significava a possibilidade de alguém colocar anonimamente crianças ainda bebês em uma engrenagem cilíndrica que era instalada na parede externa dessas casas e que girava de fora para dentro. No Brasil, o abrigo de crianças foi historicamente delegado a instituições religiosas, católicas em sua grande maioria, e com forte teor segregacionista e racial.⁴⁶

No Brasil do século XIX, então constituído como império independente, o código penal estabelecia a idade de 14 anos para a responsabilização jurídica. Nesse período, tornou-se comum o uso do termo “menor” para se referir a pessoas com menos de 14 anos de idade. Para menores de idade considerados sem família eram estabelecidas medidas assistenciais executadas por instituições religiosas, como a Santa Casa da Roda dos Expostos, subsidiadas com recursos públicos por meio de decretos do Império.

Foi nesse contexto que se deu o aparecimento da categoria social “menor”, relacionada à parcela da população infanto-juvenil em situação de pobreza e abandono moral e/ou material. Essa categorização da infância permeou a legislação e as políticas da área até a década de 1980. Assim, a palavra “menor” indicava uma parcela específica da infância e da juventude brasileira: os filhos das famílias pobres. Para o “menor”, de forma distinta do restante da população juvenil, criou-se uma série de estruturas de atendimento vinculadas à assistência social.⁴⁷

Em 1851 e 1854, são estabelecidas as primeiras leis que regulamentam o ensino básico no Brasil. No Decreto nº 630 de 17 de setembro de 1851, o governo da Corte Imperial fica autorizado a reformar o ensino primário e secundário, estabelecendo diretrizes para a regulamentação de escolas. Nesse documento, são estabelecidas as orientações acerca do que deve ser ensinado e a conduta moral a ser

⁴⁴ Ibid., p. 694.

⁴⁵ Ibid., p. 699.

⁴⁶ L. Mesgravis. A assistência à infância desamparada e a Santa Casa de São Paulo: A Roda dos Expostos no século XIX. *Revista de História*, USP: 1978. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/133158>. Acesso em: 28.11.2020.

⁴⁷ Cedica. *Plano decenal dos direitos humanos da criança e do adolescente do Rio Grande do Sul 2018-2028*, p. 20-21. Disponível em: http://cedica.rs.gov.br/upload/20190228095931plano_decenal_dos_direitos_humanos_da_crianca_e_do_adolescente_do_rs_26jun2018.pdf.

adotada por docentes e discentes. Não há menção de quem poderia acessar o ensino.⁴⁸

Já no Decreto nº 1.131-A de 17 de fevereiro de 1854, além de detalhar os regulamentos acerca do funcionamento das escolas e dos requisitos para a docência, é citado como devem ser encaminhadas situações referentes a menores de idade e é instituída a separação do ensino por sexo masculino e feminino. Meninos com doenças contagiosas, sem vacinação ou escravos não eram admitidos nas escolas. A idade de admissão era de 05 a 15 anos. O artigo 50 do capítulo III, que trata “Das escolas públicas; suas condições e regimento”, estabelece que, nas escolas para o sexo feminino, devem ser ensinados “bordados e trabalhos de agulha mais necessários”. Os artigos 60, 62 e 63 tratam especificamente dos “meninos indigentes”:

Art. 60. Todo o expediente dentro das escolas será feito à custa dos cofres públicos. Correrão também por conta dos cofres públicos as despesas de fornecimento de livros e outros objectos necessarios ao ensino.

Aos meninos indigentes se fornecerá igualmente vestuario decente e simples, quando seus paes, tutores, curadores ou protectores o não puderem ministrar, justificando previamente sua indigencia perante o Inspector Geral, por intermedio dos Delegados dos respectivos districtos.

Art. 62. Se em qualquer dos districtos vagarem menores de 12 annos em tal estado de pobreza que, além da falta de roupa decente para frequentarem as escolas, vivão em mendicidade, o Governo os fará recolher a hum das casas de asylo que devem ser creadas para este fim com hum Regulamento especial.

Em quanto não forem estabelecidas estas casas, os meninos poderão ser entregues aos parochos ou coadjutores, ou mesmo aos professores dos districtos, com os quaes o Inspector Geral contractará, precedendo approvação do Governo, o pagamento mensal da somma precisa para o supprimento dos mesmos meninos.

Art. 63. Os meninos, que estiverem nas circumstancias dos Artigos antecedentes, depois de receberem a instrucção do primeiro grão, serão enviados para as companhias de aprendizes dos arsenaes, ou de Imperiaes Marinheiros, ou para as officinas publicas ou particulares, mediante hum contracto, neste ultimo caso, com os respectivos proprietarios, e sempre debaixo da fiscalisação do Juiz de Orphãos.

Áquelles porêm que se distinguirem, mostrando capacidade para estudos superiores, dar-se-ha o destino que parecer mais apropriado á sua intelligencia e aptidão.⁴⁹

A preocupação com a “vadiagem” e com ações disciplinadoras voltadas para menores de idade, especialmente os desprovidos de recursos, está presente já nos citados decretos que regulamentam o ensino na Corte e se intensifica com a proclamação da República. A jovem República brasileira tinha a preocupação em modernizar suas estruturas, mas sem perder o controle político social. Assim, o problema social causado por órfãos e desvalidos de recursos financeiros atrelado à crescente concepção de que esse grupo social carecia de cuidados específicos passa a ser uma preocupação estatal:

A criança estava inserida nesse mesmo contexto e era percebida como um problema social. Muitos menores encontravam-se sem amparo familiar, o que os impelia a condutas impróprias: a mendicância, a vadiagem, a prostituição, a delinquência e o crime. A repressão policial incidia sobre maiores e menores indiscriminadamente. A sociedade via com maus olhos o comportamento desses meninos e meninas e temia pela formação destes e pelo tipo de cidadãos que poderiam se tornar. O receio não era apenas com o futuro das crianças e adolescentes, mas, sobretudo, com a ordem social. Havia uma associação direta entre os menores que ocupavam as ruas e a delinquência. Vários setores da sociedade – educadores, policiais, juristas, médicos, jornalistas, governantes – se mobilizaram para controlar e disciplinar esses pequenos cidadãos.⁵⁰

E já no Código Penal de 1890, adotado pela República, se estabelece a penalização de crianças entre 09 e 14 anos de idade:

⁴⁸ Cf. em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-630-17-setembro-1851-559321-publicacaooriginal-81488-pl.html>.

⁴⁹ Cf. em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Optou-se por manter a grafia original do documento.

⁵⁰ L. V. P. Ferreira. *Menores desamparados da proclamação da República ao Estado Novo*. Disponível em: <http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a5.pdf>. Acesso em: 20.8.2019.

Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º. Os menores de 9 anos completos;

§ 2º. Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento;

Art. 30. Os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que ao juiz parecer, contanto que o recolhimento não exceda à idade de 17 anos.⁵¹

A primeira Constituição brasileira, a de 1891, não faz menção aos menores de idade. Cabe à família, em sua estrutura patriarcal, a responsabilidade para com crianças e adolescentes. O Código civil de 1916 reforçava essa concepção, ao garantir ao homem o pátrio poder sob sua família. Crianças e adolescentes órfãos ou em situação de rua não estavam protegidas pela legislação estatal, ficando à mercê da caridade assistencial de instituições religiosas ou a punições previstas pelo Código penal de 1890.⁵²

A institucionalização da infância e da adolescência como forma de controle do Estado brasileiro nasce, no século XX, na intersecção de três campos: a medicina, com a incorporação da visão positivista e higienista, a justiça, com o uso disciplinador e controlador do Estado, e a assistência pública, com seu viés moralista religioso de cuidado disciplinador.⁵³

Ressaltam, no plano das ideias, o movimento higienista associado aos médicos e filantropos, o positivismo dos militares, com imperativos de “ordem e o progresso” e a sociologia evolucionista, como determinantes da constituição e da consolidação do espaço social destinado à infância, por meio de mecanismos conhecidos como “escala da moralidade” ou da “profilaxia da criminalidade”, que discriminavam as crianças desvalidas, classificadas como “menores”, daquelas que possuíam infância ou eram parte da infância concebida como produtiva. Essa estratégia estatal prolongou-se nas décadas posteriores e marcou os primeiros passos da infância e juventude como objeto de atenção das instituições do Estado. A matriz que orientou as primeiras intervenções referentes ao público infanto-juvenil no início do Brasil republicano expressava um projeto manifesto de proteção à infância que, em última instância, visava mais à defesa da sociedade.⁵⁴

O crescente aumento da população menor de idade sem amparo familiar aumentou a pressão por iniciativas estatais. Em 1920, aconteceu o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância que fomentou, em 1923, o estabelecimento da primeira instituição estatal voltada para assistência a crianças abandonadas: o Juizado Privativo de Menores da Capital Federal. E, em 12 de outubro de 1927, a promulgação da primeira legislação da América Latina voltada para crianças e adolescentes, o chamado Código Mello Mattos, através do Decreto 17.943-A.⁵⁵

O Código, que recebeu o nome do juiz responsável por sua idealização, era voltado para os casos de abandono e delinquência de menores de 18 anos e previa, pela primeira vez na história do Brasil, a intervenção estatal para lidar com esse problema.⁵⁶ Entre as ações aprovadas, estava o fim da Roda dos Expostos e a criação de reformatórios destinados aos casos infracionais cometidos por adolescentes entre 14 e 17 anos. Além disso, a concepção desse Código incorporou as concepções positivistas e higienistas, fundamentais para o Estado Novo, atreladas à ideia jurídica de repressão e moralização do acompanhamento assistencial.⁵⁷

⁵¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12.11.2019.

⁵² L. V. P. Ferreira. *Menores desamparados da proclamação da República ao Estado Novo*.

⁵³ J. R. R. Perez; E. F. Passone. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 140, p. 649-673, aqui p. 654, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140>. Acesso em: 14.9.2019.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 655.

⁵⁵ M. M. Azevedo. O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf. Acesso em: 22.2. 2020.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ J. R. R. Perez; E. F. Passone. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 140, p. 649-673, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140>. Acesso em: 14.9.2019.

Com a criação do Código de Menores e a inauguração da primeira instituição voltada para atendimento aos menores de idade, no Rio de Janeiro, as políticas para a infância e adolescência tornaram-se mais efetivas. Essas políticas seguiam o centralismo instaurado pelo Estado Novo, com forte caráter assistencialista e para controle social da crescente pobreza urbana:

Se, por um lado, previa o acompanhamento da saúde das crianças e das nutrizes por meio da inspeção médica e da higiene, por outro, intervinha no abandono físico e moral das crianças, retirando o pátrio poder dos pais; internando os abandonados socialmente e reprimendo e instituindo a liberdade vigiada aos jovens autores de infração penal. No âmbito do reconhecimento jurídico, uma das mais importantes contribuições dessa legislação foi referida no Capítulo 9 que discorre sobre a regulamentação do trabalho infanto-juvenil, proibindo que se empregassem crianças com menos de 12 anos de idade e fixando, para os jovens menores de 18 anos, jornada de trabalho de no máximo seis horas diárias.⁵⁸

No período da ditadura do Estado Novo, na Era Vargas, o Brasil inicia a transição de um país agrário para uma sociedade urbana e industrial. Nesse processo, o autoritarismo estatal e políticas nacionalistas ganham força. Nessa conjuntura, as práticas higienistas e repressivas na área infanto-juvenil se aprofundam. Em 1941, é criado o Serviço de Assistência a Menores/SAM, órgão federal, ligado ao Departamento Nacional da Criança, que por sua vez estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.⁵⁹

O serviço fortaleceu a política correcionista e reformatória voltada para menores de idade considerados abandonados, desvalidos ou delinquentes. A criação desse sistema jurídico-assistencial consolidou o processo de profissionalização do serviço social (iniciado a partir do Código Mello Mattos), permitindo a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, que ficou responsável por organizar os serviços públicos direcionados para a população em situação de pobreza.⁶⁰

⁵⁸ Ibid., p. 655.

⁵⁹ L. V. P. Ferreira. Menores desamparados da proclamação da República ao Estado Novo, op. cit.

⁶⁰ J. R. R. Perez; E. F. Passone. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil, op. cit., p. 656.

2. A função social da cidade: São Leopoldo

A cidade e suas nuances, vias e trajetórias diárias são as marcas mais visíveis dos processos de desenvolvimento adotados por um município, estado, país. Habitar uma cidade é uma expressão complexa, repleta de desdobramentos que incluem direitos e deveres sociais, políticos, econômicos. Ao longo dos últimos anos, os conceitos de “cidade”, “urbano”, “moradia”, “direitos humanos”, “políticas sociais” entre outros imbricam-se em uma complexa teia social que envolve diferentes sujeitos com necessidades específicas e diversas. Assim, a concepção de função social da cidade, ou seja, ser um espaço e território coletivos e de integração, é primordial para compreender a inserção de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

No Brasil e em países periféricos, a cidade formal com seus benefícios é historicamente direito de poucos. A cidade, o território, o urbano e suas funções passaram, ao longo do século XX, por diferentes discussões teóricas e pouco planejamento do setor público. Embora há décadas os movimentos sociais ligados aos direitos urbanos tratem da questão, a regulamentação de leis que estabelecem a cidade como espaço dotado de função social é algo recente no país. E a implementação de políticas públicas que garantam esse direito ainda é incipiente e frágil.

Com o processo de periferização nos centros urbanos brasileiros surgiram, na primeira metade do século XX, os movimentos sociais de luta por moradia digna. Uma das principais frentes, o Movimento Nacional de Reforma Urbana, tensionou a inclusão da temática dos direitos a serem garantidos na então nascente Constituição Federal de 1988.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade.⁶¹

A partir da Constituição Federal de 1988 e da sanção do Estatuto da Cidade em 2001, tornou-se obrigatório que a cidade enquanto espaço público e social seja parte do planejamento das diferentes esferas governamentais. O direito à cidade deve ser entendido como a articulação e construção de um espaço urbano que privilegie os espaços públicos em detrimento dos particulares, garantindo a ordenação sustentável de sua infraestrutura, distribuição de serviços públicos, mobilidade e moradia.

Assim, conforme explicita o art. 2º do Estatuto da Cidade, a política urbana deve garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade, através “do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e futuras gerações”.⁶²

Essas ações implicam uma intrincada rede governamental e civil que possa garantir tanto a infraestrutura quanto o acesso a esses direitos. Entre os anos 2000 e 2014, houve um importante avanço

⁶¹ Brasil. *O estatuto da cidade comentado*. Ministério das Cidades, 2010, p. 16. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>. Acesso em: 22.10.2019.

⁶² Brasil. *Estatuto da cidade*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 15. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 22.10.2019.

na garantia de direitos sociais para a população brasileira, que rapidamente retrocedeu nos últimos cinco anos. Contudo, independentemente do contexto político desse período, é preciso ressaltar que com a reforma institucional promovida pela Constituição Federal de 1988 os direitos sociais assegurados constitucionalmente se converteram em obrigações a serem executadas pelos municípios brasileiros.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 se avançou na instituição da descentralização governamental, gerando maior independência e competências para a gestão administrativa municipal. Mas, essa ampliação de responsabilidades conferiu aos municípios brasileiros um acréscimo de atribuições para executar a oferta e prestação de serviços básicos à população. Serviços de saneamento básico (que incluem tratamento de esgoto e coleta de resíduos sólidos), saúde, educação e assistência social são hoje executados e gerenciados pela esfera municipal.

Essas áreas necessitam, além da infraestrutura material, de considerável aporte de recursos humanos para que possam oferecer atendimento adequado e qualificado à população. Ao mesmo tempo, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 04 de maio de 2000 define limites de gastos públicos e uma de suas diretrizes, que é uma das mais debatidas entre pesquisadores, refere-se à limitação da despesa com pessoal nas três esferas de governo e poder.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal⁶³. Ela regulamenta os artigos 163 a 169 da Constituição Federal de 1988 que tratam das normas de gestão pública. A LRF é um instrumento complexo posto que buscou englobar todos os aspectos referentes às finanças públicas. Ela estabelece mecanismos de gestão transparente e eficaz para as três instâncias governamentais do Brasil: federal, estadual e municipal e os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A LRF contribuiu, ao longo de seus 14 anos de vigência, para a melhoria da gestão pública com o planejamento e controle de gastos e a necessidade da publicização destes. Todavia, como todo conjunto de normativas, esta lei trouxe também desafios e ponderações acerca da realidade das gestões públicas: um dos aspectos mais debatidos entre estudiosos da área, no momento, é a limitação com gastos de pessoal, especialmente em instância municipal.

Concomitantes ao processo de modernização da gestão pública, movimentos sociais e conselhos de classes travam lutas pela regularização de políticas de diversas áreas e com garantia instituída constitucionalmente. Conselhos de Saúde, Assistência Social, Cidade, entre outros, debatem, em níveis local e nacional, em parceria com movimentos sociais, formas de implantação e implementação de políticas públicas asseguradas na Constituição Federal de 1988. Assim, as políticas públicas, entendidas como a ação governamental, passam a ter maior visibilidade.

Não há um conceito único que defina o que é política pública, posto que, no campo acadêmico, é um tema multidisciplinar. No entanto, de maneira geral, ela pode ser definida *como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos*.⁶⁴ Refere-se, assim, tanto ao processo decisório quanto ao produto desse processo governamental.

Portanto, por um lado, os anos de 1990 produziram uma conjuntura de política econômica que culminou com o estabelecimento de superávit primário, privatizações e terceirização de serviços e, por outro, assistiram ao avanço dos debates públicos acerca da garantia da universalização dos mínimos sociais. E, no início da década seguinte, foram aprovadas leis de controle fiscal, como a LRF, e igualmente assegurado um conjunto de leis como o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Assistência Social.

⁶³ Cf. em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

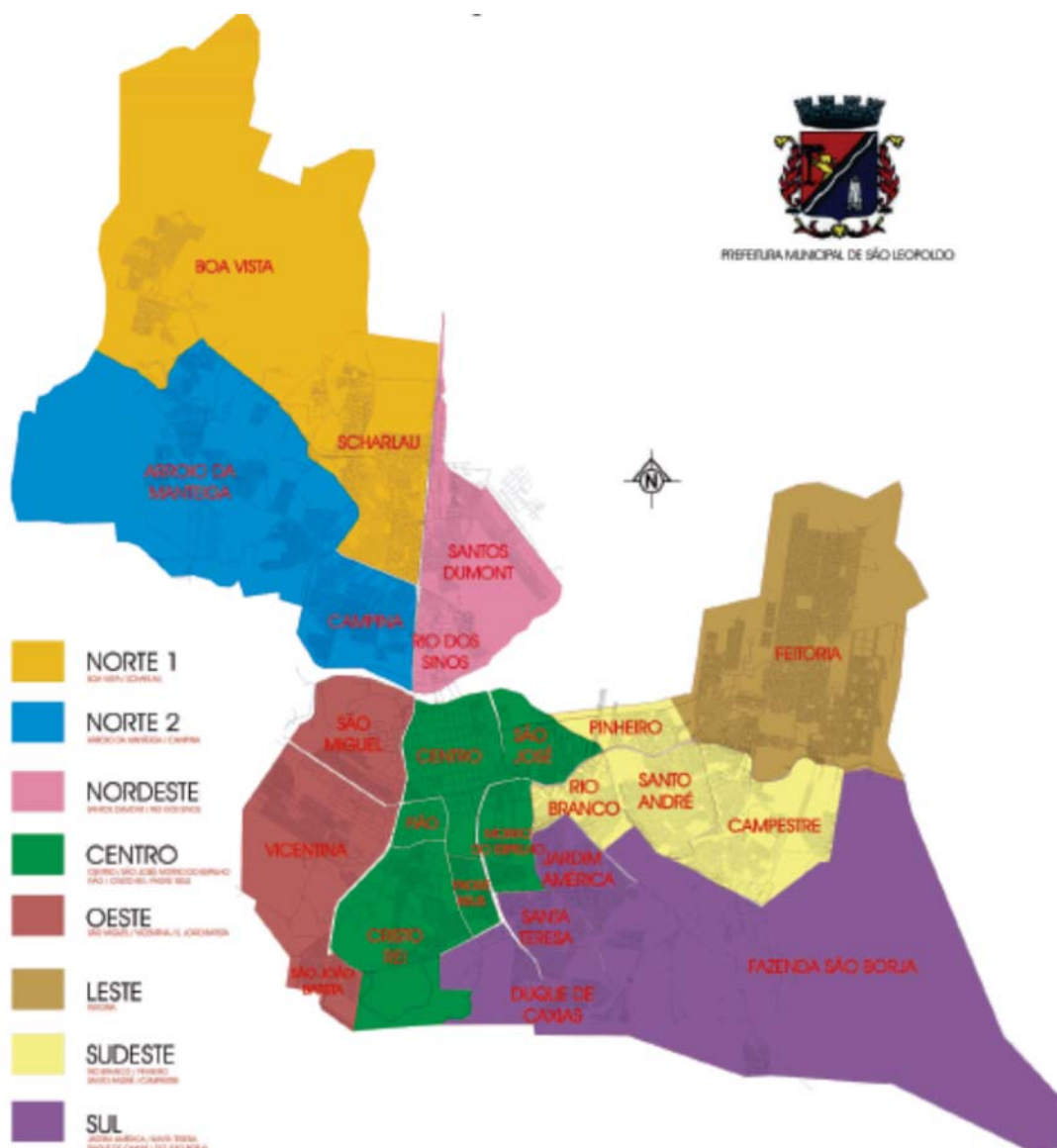
⁶⁴ C. Souza. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas * Sociologias (16). Dez 2006, p. 5. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgFSqDVQhc4jm/?lang=pt>. Acesso em: 3.6.2019.

2.1. Caracterização socioeconômica do município de São Leopoldo

Esta primeira parte de apresentação do diagnóstico referente à realidade socioeconômica de São Leopoldo é realizada a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE e pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul/FEE. Nessa contextualização, assim como em todo o presente documento, a ênfase da análise é dada aos indicadores e às políticas relacionadas a crianças e adolescentes.

O entorno urbano e o território são o contato primário de uma comunidade com sua cidade e, portanto, sua função social é garantir em seu espaço direitos mínimos de vida urbana. O município de São Leopoldo é dividido em oito sub-regiões territoriais (Norte I, Norte II, Nordeste, Centro, Sudeste, Leste, Oeste e Sul). Essa subdivisão foi estabelecida inicialmente pelo processo de implementação do Orçamento Participativo (PLHIS, 153). A citada divisão territorial se consolidou como forma de aplicação e planejamento para as diferentes áreas municipais, sendo adotada pelas secretarias para organizarem suas ações.

Figura 1 – Regiões do município de São Leopoldo



Fonte: Prefeitura Municipal

A assistência social municipal territorializa suas ações conforme a localização e o número de Centros de Referência da Assistência Social/CRAS no município.⁶⁵ Em São Leopoldo há cinco CRAS que buscam atender as regiões de maior vulnerabilidade social: Norte (que abrange os bairros Boa Vista, Scharlau, Arroio da Manteiga e Campina), Nordeste (que atende os bairros Santos Dumont e Rio dos Sinos), Oeste (para atendimento dos bairros Vicentina, São Miguel e São João Batista), Leste (abrangendo o grande território da Feitoria) e Centro (que atende os bairros Centro, Morro do Espelho, Padre Réus, São José, Cristo Rei, Fião, Rio Branco, Jardim América, Pinheiro, Santo André, Fazenda São Borja, Santa Teresa, Campestre e Duque de Caxias). Uma das questões que o município enfrenta com relação a essa divisão é que as regiões Centro, Norte e Leste abrangem um vasto espaço geográfico o que dificulta tanto a busca ativa prevista no SUAS quanto o acesso de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social aos locais de atendimento.

Figura 2 – Regiões do município de São Leopoldo por CRAS



Fonte: Socióloga responsável

A expansão do território geográfico de São Leopoldo orientou-se pelo eixo da BR116, assim como os demais municípios que com este compõem a mesorregião denominada Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA⁶⁶. Esta área de grande ocupação humana apresenta entre suas características

⁶⁵ Conforme estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/NOB-SUAS, o CRAS deve ser a porta de entrada das famílias e dos indivíduos no sistema de atendimento socioassistencial e é uma estratégia de descentralização dos serviços. Os municípios devem fazer diagnósticos socioterritoriais para identificar as regiões de maior vulnerabilidade social e assim planejar a implementação desses centros no território municipal. *Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 16.11.2019.

⁶⁶ “A RMPA foi criada por lei em 1973 e era composta, inicialmente, por 14 municípios. O crescimento demográfico resultante principalmente das migrações, a interligação das malhas urbanas e os processos emancipatórios em período relativamente recente, bem como a necessidade das municipalidades alocarem recursos para impulsionar o desenvolvimento local, fizeram com que novos municípios tenham se integrado à região, totalizando 31 em 2001” (*Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Leopoldo/PLHIS*, 2012, p. 29).

grande conurbação urbana: ou seja, as manchas urbanas das cidades limítrofes ultrapassam seus limites municipais.

Embora ocupando territorialmente uma posição privilegiada em termos de acessibilidade, conforme apresenta o Plano Local de Habitação de Interesse Social produzido em 2012⁶⁷, a conurbação⁶⁸ urbana na qual o município está inserido, para além do adensamento da malha urbana, traz grandes desafios, posto o elevado fluxo de pessoas e demandas que esse processo de metropolização acarreta⁶⁹. Uma de suas consequências imediatas é a migração pendular de trabalhadores e trabalhadoras que se deslocam diariamente entre os municípios vizinhos, a expansão territorial para além da malha urbana e a maior procura dos serviços públicos.

Figura 3 – Conurbação urbana entre municípios limítrofes a São Leopoldo



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social/PLHIS São Leopoldo – 2012 – Secretaria Municipal de Habitação

⁶⁷ O Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Leopoldo foi produzido em 2012 seguindo as diretrizes previstas pelo Estatuto das Cidades e pela Resolução Federal nº 9 de 20 de junho de 2007. O PLHIS de São Leopoldo foi fornecido à socióloga responsável pela Secretaria de Gestão Municipal de Habitação no ano de 2016.

⁶⁸ “O processo de conurbação é a formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes. Para Flávio Villaza o conceito de conurbação é entendido como processo de fusão de áreas urbanas, mais ou menos contíguas, pertencentes a municípios diferentes” (J. F. F. Wurdig. *As conexões entre meio ambiente, saneamento ambiental e recursos hídricos ao plano diretor: uma análise dos Planos Diretores Municipais na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos/RS*. Dissertação de mestrado para PROPUR/UFRGS, 2016, p. 21).

⁶⁹ Há diversos estudos que analisam os critérios de inclusão de municípios à Região Metropolitana de Porto Alegre. Fatores políticos e econômicos contribuíram para a inserção de municípios que não necessariamente comporiam de fato a conurbação metropolitana. Cf. um estudo mais detalhado em: J. A. Alonso. *Gênese e institucionalização da região metropolitana de Porto Alegre. Textos para Discussão FEE*. Porto Alegre, n. 29, abr./2008.

Com 99,6% de seu território urbanizado, conforme dados consolidados do último censo IBGE, uma taxa de densidade demográfica de 2.083,82 hab/km² e população total do município estimada, em 2019, em 236.835 pessoas⁷⁰, São Leopoldo enfrenta os amplos desafios dos centros urbanos do país, entre os quais conjugar a oferta de um maior número de unidades habitacionais, sejam elas de interesse social ou não, a uma expansão dos serviços e infraestrutura urbana com sustentabilidade ambiental.

Entre as décadas de 1920 e 1970, o município experimentou grande expansão territorial e populacional, impulsionada principalmente pelo crescimento econômico do setor calçadista. A industrialização baseada em empresas coureiro-calçadistas torna a cidade grande polo de recursos, atraindo grande fluxo de migração de pessoas de todo o estado gerando problemas de infraestrutura urbana.

Nesse processo de intensificação do crescimento populacional, é importante compreender que, desde o surgimento dos primeiros povoados e núcleos de moradia, o crescimento da região metropolitana de Porto Alegre se polariza no eixo Porto Alegre – São Leopoldo – Novo Hamburgo⁷¹, que acaba concentrando em seus territórios as primeiras áreas industriais. A BR-116, como representante da história recente, tem aí um papel fundamental de conurbação urbana do eixo norte da RMPA, que, na década de 1960, beneficiaria também municípios como Sapucaia do Sul, Canoas e Esteio.

O desenvolvimento industrial que se estendeu para fora de Porto Alegre, seguindo a direção das antigas colônias, deu lugar a uma expansão urbana com formato distinto do clássico “centro-periferia” que caracteriza grande parte das metrópoles brasileiras. De tal modo ocorreu a expansão urbana que se configurou uma conformação “multipolar”, até hoje claramente identificável, com Porto Alegre no centro da parte sul da região e São Leopoldo e Novo Hamburgo polarizando o norte.⁷²

Recentemente, entre os anos de 2013 e 2014, através do PAC e parte das obras de infraestrutura para Copa Mundial de Futebol sediada no Brasil, foram inauguradas cinco novas estações pelo Trensurb, entre elas, uma localizada no território nordeste do município em área de grande vulnerabilidade socioeconômica e em que se encontra um dos aglomerados subnormais⁷³ identificados durante o último censo.

As novas estações trouxeram um acréscimo diário de 30 mil passageiros conforme a direção do Trensurb. Os novos acessos facilitam não só a mobilidade de pessoas para a capital, Porto Alegre, como aumenta também a chegada de pessoas em busca de empregos e da estrutura urbana de São Leopoldo. As pesquisas mostram que a imigração pendular tem se tornado significativa na região que compreende São Leopoldo e Novo Hamburgo, lançando novos desafios para esses municípios com infraestrutura urbana já deficitária.

Os resultados do modelo indicaram que a implantação da estrutura do trem implicou em um aumento de 5% na acessibilidade média da cidade e de quase 20% na região em torno das estações. Dessa forma, se o Trensurb for considerado como meio de locomoção intraurbano, ele tem o efeito de diminuir as distâncias, aumentando

⁷⁰ Cf. em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em: 3.10.2019.

⁷¹ T. M. Barcellos. *Região metropolitana de Porto Alegre: expansão urbana e dinâmica imobiliária nos anos 90*. FEE – Indicadores Econômicos, maio de 2004.

⁷² B. Jardim apud M. R. Klein, A. Massuquetti; G. Spricigo. Migrações internas: um estudo do Município de Novo Hamburgo (RS). *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 33, p. 614, 2002.

⁷³ “Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE. *Censo demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: primeiros resultados*. 2011).

a acessibilidade. A porção sul da cidade, junto à divisa com São Leopoldo, foi a região mais beneficiada em termos de acessibilidade com um crescimento de 40%. Isso indica uma possibilidade de desenvolvimento urbano e densificação desse local e possível intensificação da conurbação com São Leopoldo.⁷⁴

Com a política econômica nacional adotada nos anos de 1990 e a chegada massiva de produtos importados de baixo custo, especialmente chineses, a indústria calçadista do município e, também da região, perdeu competitividade e sofreu duro impacto. Mesmo com infraestrutura urbana e de serviços relativamente boa, se comparada aos municípios limítrofes, o rápido crescimento populacional nas décadas de prosperidade econômica promoveu o surgimento de loteamentos irregulares e estrangulamento da malha urbana e serviços públicos existentes.

São Leopoldo continua enfrentando os amplos desafios dos centros urbanos do país, entre os quais conjugar a oferta e expansão dos serviços e infraestrutura urbana. Atualmente, municípios como Novo Hamburgo, São Leopoldo, Campo Bom, por exemplo, ainda se recuperam da perda do mercado de exportação. E, como a maior parte das cidades da região metropolitana, têm o setor de serviços como sua principal atividade econômica.⁷⁵

O início do século XXI foi um período de estagnação econômica para os municípios do Vale dos Sinos, especialmente para os setores dependentes da indústria calçadista. Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto São Leopoldo⁷⁶, o processo de desindustrialização do município iniciou-se já na década de 1980 e, no período que compreende 1985-2005, São Leopoldo reduziu em 52% sua participação do produto industrial do estado do RS.

O Produto Interno Bruto/PIB é um indicador macroeconômico e o mais utilizado para mensurar a riqueza produtiva nacional, regional ou local. A mensuração desse dado compreende a soma do valor de bens e serviços a partir do que é produzido pelos setores primário (agropecuária), secundário (indústria) e terciário (serviços).⁷⁷ Conforme dados divulgados pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul/FEE, em 2015, a economia de São Leopoldo detinha o 11º maior PIB do estado e o 6º da Região Metropolitana de Porto Alegre, como é possível verificar na tabela abaixo:

⁷⁴ L. Corteletti. *Efeitos configuracionais de transporte público: a extensão do Trensurb até Novo Hamburgo, RS*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/130702>. Acesso em: 10.5.2017.

⁷⁵ O setor agropecuário do município é representado pelo bairro Lomba Grande: no ano de 1940 foi incorporada ao município uma área de 156,31 km² que é hoje chamada de bairro Lomba Grande. Na ocasião a região foi uma alternativa para a mobilidade viária, posto que até o momento, a BR116 era a única entrada e saída oficial do município. Hoje o bairro forma a região rural de Novo Hamburgo e tem alcançado relativo destaque no turismo agroecológico da região do Vale do Rio dos Sinos e Região Metropolitana de Porto Alegre, com potencial de crescimento caso haja maiores investimentos e planejamento.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.isl2024.org.br/home>. Acesso em: 5.10.2019.

⁷⁷ R. Kohler; A. L. Gay. Análise de correlação entre os setores de produção e com o produto total dos municípios gaúchos no período de 1999 a 2012. *Revista Contribuições às Ciências Sociais*. Jul./2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/07/correlacao-setores-producao.html>. Acesso em: 13.9.2019.

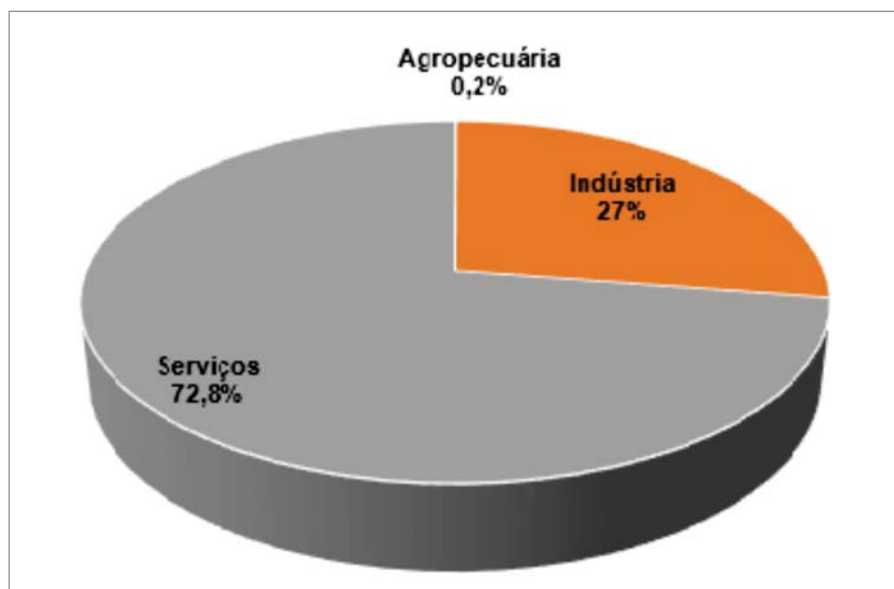
Tabela 1 – Produto Interno Bruto – Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS

Município	Produto Interno Bruto				População
	Colocação estadual	Colocação RMPA	Participação (%)	(R\$ 1.000)	
Porto Alegre	1	1	17,33	57.379.337	1.467.816
Canoas	3	2	3,46	11.451.934	38.531
Gravataí	4	3	3,08	10.197.232	269.022
Novo Hamburgo	7	4	2,12	7.021.001	247.781
Triunfo	10	5	1,78	5.900.492	27.394
São Leopoldo	11	6	1,77	5.854.218	225.520
Cachoeirinha	13	7	1,71	5.648.490	124.472
Guaíba	15	8	1,26	4.174.309	98.688
Esteio	18	9	0,84	2.780.621	83.700
Viamão	20	10	0,81	2.680.846	250.028
Sapucaia do Sul	22	11	0,79	2.630.605	137.104
Montenegro	23	12	0,79	2.624.259	62.484
Campo Bom	27	13	0,66	2.168.912	63.339
Sapiranga	28	14	0,64	2.125.761	78.718
Alvorada	31	15	0,60	1.992.342	204.750
Igrejinha	45	16	0,40	1.326.577	33.711
Dois Irmãos	46	17	0,40	1.323.496	29.528
Estância Velha	50	18	0,35	1.149.281	45.500
Charqueadas	55	19	0,30	1.006.974	37.589
Taquara	57	20	0,30	999.225	56.896
Portão	60	21	0,29	971.739	33.212
Eldorado do Sul	61	22	0,29	959.833	36.911
Parobé	62	23	0,29	958.182	54.599
Nova Santa Rita	66	24	0,28	914.883	24.859
Sto. Antônio da Patrulha	67	25	0,27	886.392	41.579
Ivoti	83	26	0,22	714.430	21.450
Nova Hartz	88	27	0,20	649.953	19.620
São Sebastião do Caí	106	28	0,16	526.820	23.128
Rolante	112	29	0,13	420.492	20.479
São Jerônimo	113	30	0,12	413.216	23.263
Glorinha	123	31	0,11	358.176	7.364
Arroio dos Ratos	202	32	0,05	174.142	14.132
Capela de Santana	223	33	0,05	152.665	12.323
Araricá	269	34	0,04	122.598	5.195

Fonte dos dados brutos: FEE⁷⁸ – Tabela produzida pela socióloga responsável⁷⁸ Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>. Acesso em: 30.9.2019.

Conforme o gráfico 01, a produção econômica do município se concentra no setor terciário que é responsável por mais de 70% do produto gerado. A participação industrial em pouco mais de 25% do PIB reflete o contexto de desindustrialização já explicado. E o setor primário representa menos de 1% do total do produto interno municipal.

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) – Distribuição por setor produtivo (%)



Fonte dos dados brutos: FEE⁷⁹ – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Como explica o professor Monasterio⁸⁰ em estudo acerca das distorções da repartição dos recursos do ICMS aos municípios gaúchos, São Leopoldo é um dos territórios que se beneficia com a concentração produtiva industrial em cidades que cresceram a partir dos acessos das BR-116 e BR-101.

Os critérios de repartição do ICMS entre os municípios são: valor adicionado fiscal – VAF (75%), população (7%), área (7%), área das propriedades rurais (5%), mortalidade infantil (1%), evasão escolar (1%), projeto integração (0,5%), produção primária (3,5%). Suas oito variáveis tentam capturar dimensões associadas com as necessidades dos municípios, como área física e mortalidade infantil. Contudo, o aspecto preponderante é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), com três quartos do peso no critério final. O VAF está longe de ser um bom indicador de nível de atividade econômica local. Por se estar lidando com unidades geográficas relativamente pequenas, ocorrem diferenças entre o produto e a renda per capita. O produto pode ser gerado em um município, mas a sua apropriação pode ocorrer por residentes de outro. Em alguns casos, as distorções são bastante graves, como em Triunfo e Alvorada. Em 1982, a inauguração do polo petroquímico naquele município fez com que o seu PIB per capita tivesse notável ascensão. Já Alvorada sofre do problema oposto: por se tratar de um município-dormitório da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), seu produto per capita, mas não sua renda, é bastante baixo.⁸¹

Contudo, embora haja um maior benefício no acesso aos recursos do ICMS, o estreitamento da base industrial e o aumento do setor de serviços é um dos importantes elementos para compreender a dinâmica econômica da Região Metropolitana de São Leopoldo, uma vez que tradicionalmente, é no setor secundário que o maior aporte de arrecadação e geração de tecnologia se concentra. Um dos

⁷⁹ Idem.

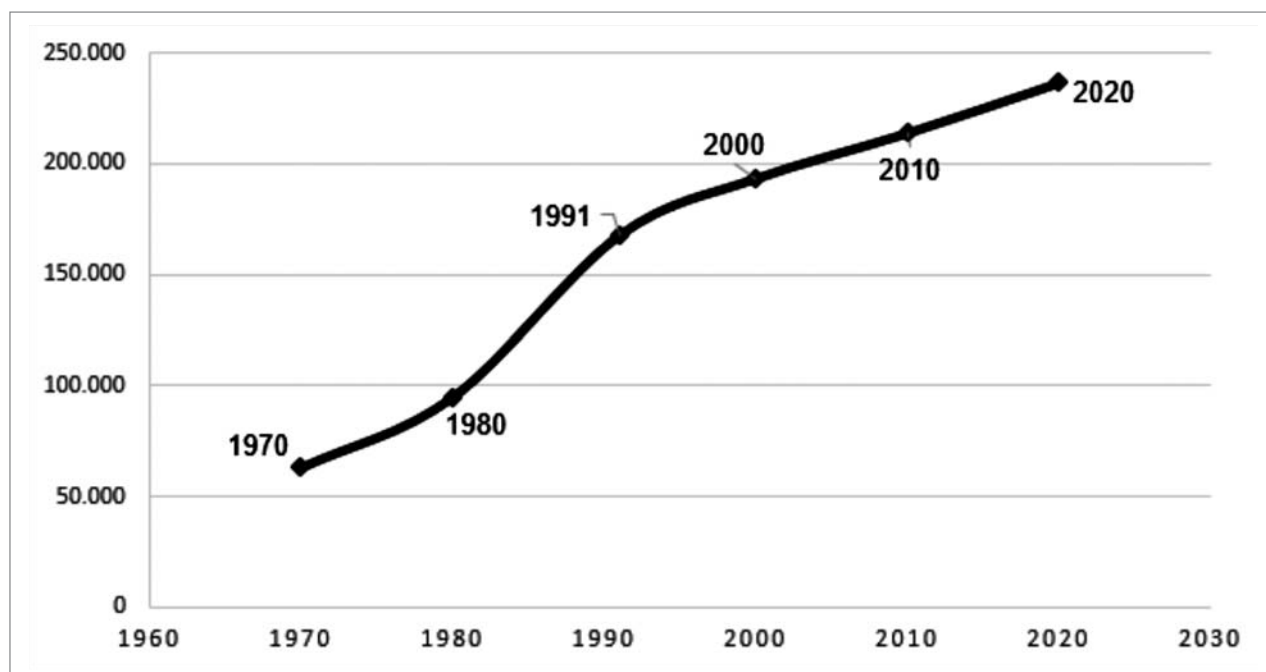
⁸⁰ L. M. Monasterio. Os critérios de retorno do ICMS no RS: análise econômica e espacial da PEC 228/04. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 32, p. 63-76, nov. 2004.

⁸¹ Ibid., p. 65.

efeitos que o aumento da participação do setor terciário gera em uma determinada economia é o baixo potencial tributário e a precarização dos postos de trabalho. Mas, como salienta Carrion, o segmento de serviços passa por um processo de modernização com potencialidades de expansão e modernização, com incorporação de novas tecnologias e dinâmicas de consumo⁸². Desse modo, é preciso que o planejamento econômico local esteja articulado com políticas públicas de geração de emprego e renda de forma a modernizar o setor, sem criar déficit de condições de trabalho.

Esse desafio econômico é um dos desdobramentos que demonstram a importância da análise demográfica. Com relação ao universo demográfico, conforme dados estimados pelo IBGE, em 2019, a população total de São Leopoldo foi estimada em 236.835 habitantes. Entre os anos de 1970 e 1990, a população local quase triplicou, passando de 62.990 no início da década de 1970 para 167.907 no começo dos anos noventa. A taxa de crescimento municipal no período de 1991 a 2000 foi de 2,02% e, entre 2001 e 2010, a população cresceu em média 1,01%.⁸³ Em 2019, o IBGE divulgou as estimativas populacionais para o Brasil e suas regiões e, conforme é possível verificar no gráfico abaixo, houve um aumento populacional de mais de 20 mil pessoas no município.⁸⁴

Gráfico 2 – Evolução populacional do município de São Leopoldo – 1970/1980/1991/2000/2010/2019



Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018⁸⁵ – Gráfico produzido pela socióloga responsável

De acordo com dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD⁸⁶, entre os anos de 2000 e 2010, a taxa de envelhecimento da população aumentou de 4,94% para 6,69%. A

⁸² O. B. K. Carrion. Dinâmica recente do Setor Terciário em face da reestruturação produtiva das metrópoles. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-206, 1997. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/783>. Acesso em: 20.9.2019.

⁸³ Cf. em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-leopoldo_rs.

⁸⁴ Cf. em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>.

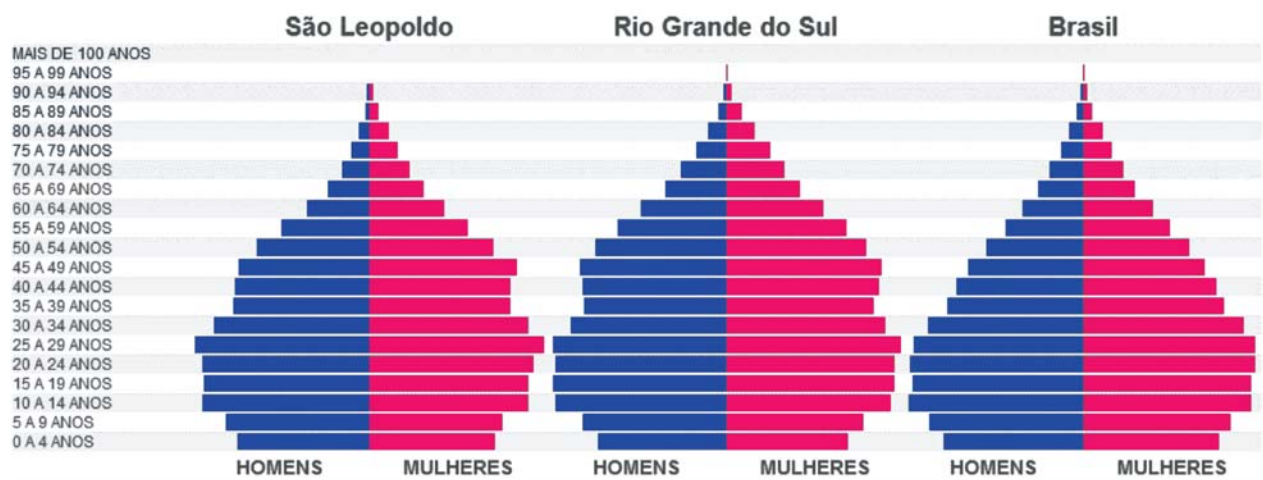
⁸⁵ Os dados referentes à estimativa populacional produzidos pela Fundação de Economia e Estatística/FEE apresentados neste documento estão disponíveis em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais-revisao-2018/>. Acesso em: 30.9.2019.

⁸⁶ Cf. em http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios.

dinâmica demográfica de São Leopoldo, no que se refere a faixas etárias, segue a tendência nacional que tem apresentado, nas últimas décadas, acentuada queda nas taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida ao nascer.

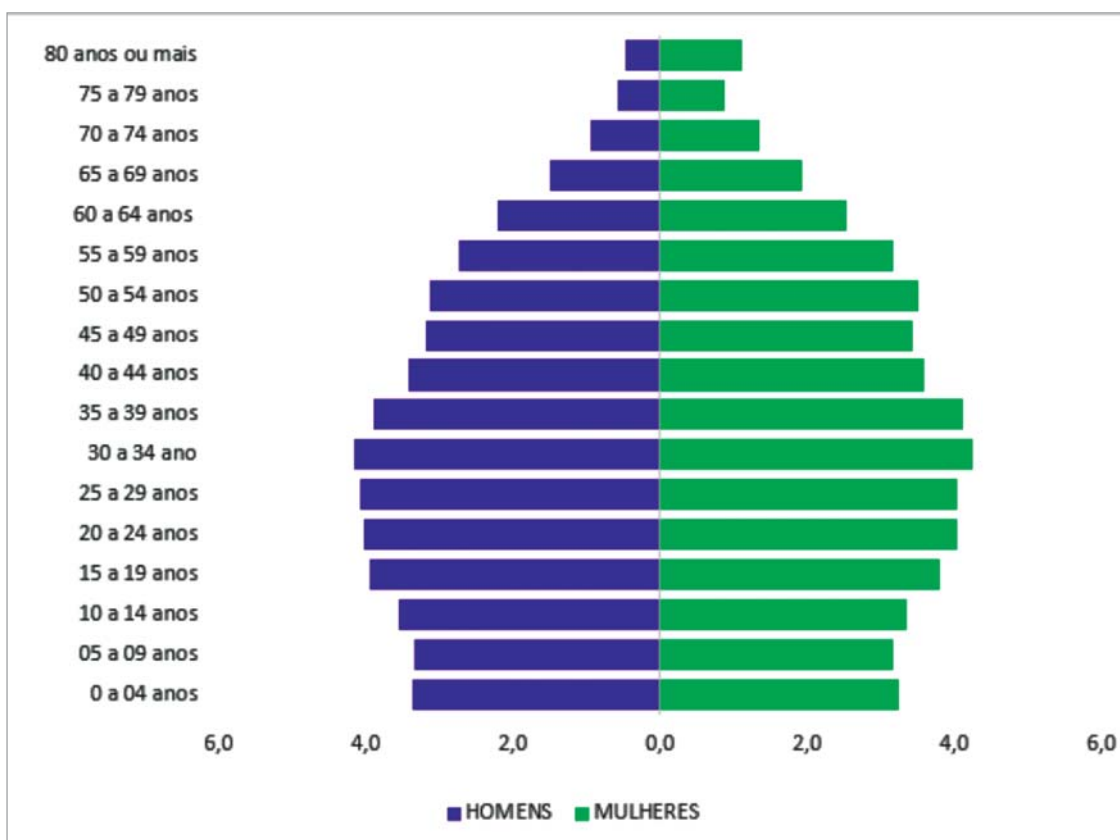
Atualmente, São Leopoldo apresenta uma pirâmide etária classificada como “adulta” e, portanto, transitória. Ao observar a figura e o gráfico abaixo, é possível verificar um discreto alargamento do topo da pirâmide leopoldense em relação ao estado do Rio Grande do Sul e ao Brasil.

Figura 4 – Pirâmide etária – Comparativo



Fonte: IBGE

Gráfico 3 – Pirâmide etária de São Leopoldo – Estimativa 2017



Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018 – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A pirâmide etária de São Leopoldo é típica das regiões em desenvolvimento. Ou seja, há uma diminuição da taxa de fecundidade demonstrada através da diminuição no número de crianças, com um significativo alargamento de seu eixo central, onde concentram-se as faixas etárias de pessoas adultas em idade economicamente ativa e, por fim, um alargamento do topo da pirâmide que demonstra a tendência de envelhecimento da população:

Uma pirâmide etária de base larga e estreita na parte superior indica uma população jovem. O exame de pirâmides etárias em determinados momentos no tempo nos fornece importantes informações sobre a dinâmica da população observada. Considerando uma população fechada, o estreitamento da base da pirâmide é característico de uma população cuja fecundidade está declinando e, juntamente com a tendência a uma forma retangular, indica o envelhecimento daquela população.⁸⁷

Durante muitas décadas o alto crescimento populacional brasileiro foi interpretado, especialmente no campo dos estudos demográficos e econômicos, como um problema para o crescimento e desenvolvimento do país. Os desafios do processo de envelhecimento populacional foram quase que completamente ignorados pelas gestões públicas. Entretanto, as últimas três décadas têm apresentado um processo de transição etária muito rápida, o que resulta na necessidade de mudança na estrutura das políticas públicas e num impacto profundo nas despesas previdenciárias e de saúde.⁸⁸

A mudança piramidal demográfica indica a necessidade, a médio e longo prazo, de alterações nas políticas públicas, indicando um deslocamento de prioridade da infância para a chamada terceira idade. Esse imbricamento etário precisa ser considerado, inclusive nas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes na próxima década, posto que eles não só irão se inserir num mercado de trabalho com grande população em idade economicamente ativa, mas também serão fortemente impactadas pelas políticas previdenciárias a serem adotadas nos próximos anos. Além disso, há o componente de sociabilidade que implica uma geração que precisará ser preparada para uma convivência cidadã em uma sociedade com um número cada vez maior de pessoas idosas.

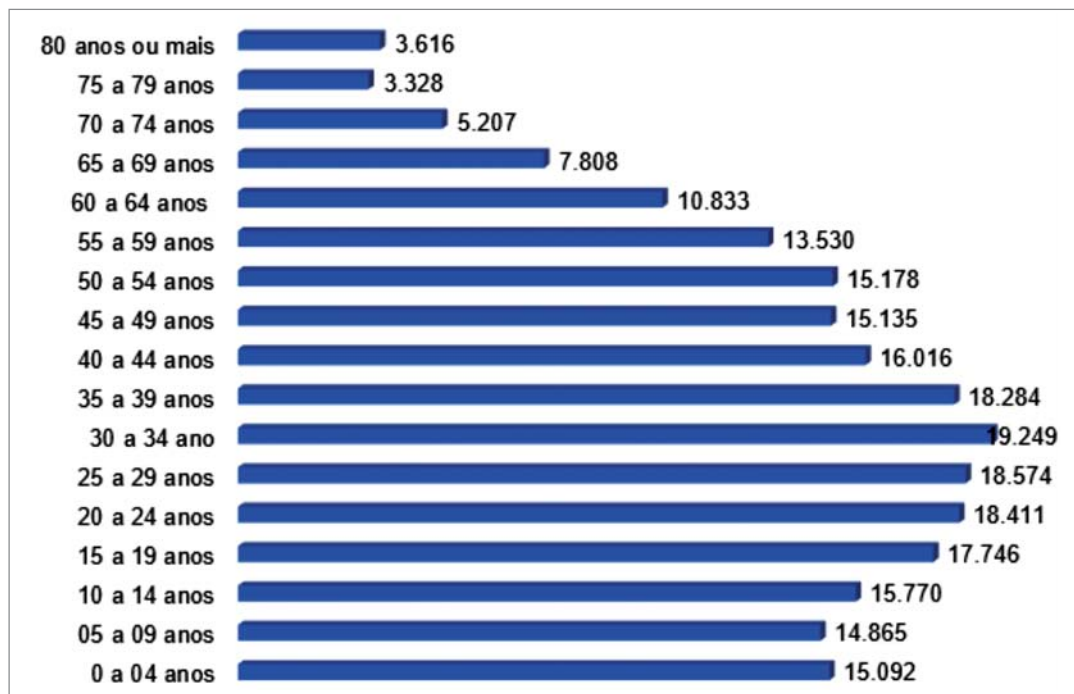
No gráfico abaixo, é possível observar com mais detalhes, a partir dos números brutos, a distribuição etária estimada da população leopoldense. Esses números representam que cerca de 20% da população é formada por crianças entre 0 e 14 anos de idade, 8% por adolescentes de 15 a 19 anos de idade. Além disso, percebe-se um aumento da população idosa que, segundo o censo de 2010, realizado pelo IBGE, representava 10% da população total e agora, de acordo com a estimativa populacional, perfaz 13,5% da população total do município.⁸⁹

⁸⁷ C. A. Cerqueira; G. H. N. Givisiez. Conceitos básicos em Demografia e dinâmica demográfica brasileira. In: E. L. G. Rios-Neto; J. de L. R. Riani (Org.). *Introdução à demografia da educação*. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, ABEP, 2004, p. 30.

⁸⁸ R. Bonelli; J. Fontes. O desafio brasileiro no longo prazo. In: R. Bonelli; A. C. Pinheiro (Orgs.). *Ensaio IBRE de Economia Brasileira* – I. Rio de Janeiro: IBRE-FGV, 2013.

⁸⁹ Em 2010, o total da população com 60 anos ou mais divulgada pelo censo IBGE era de 22.125 pessoas e agora, com a estimativa realizada, esse grupo é formado por 30.792 pessoas.

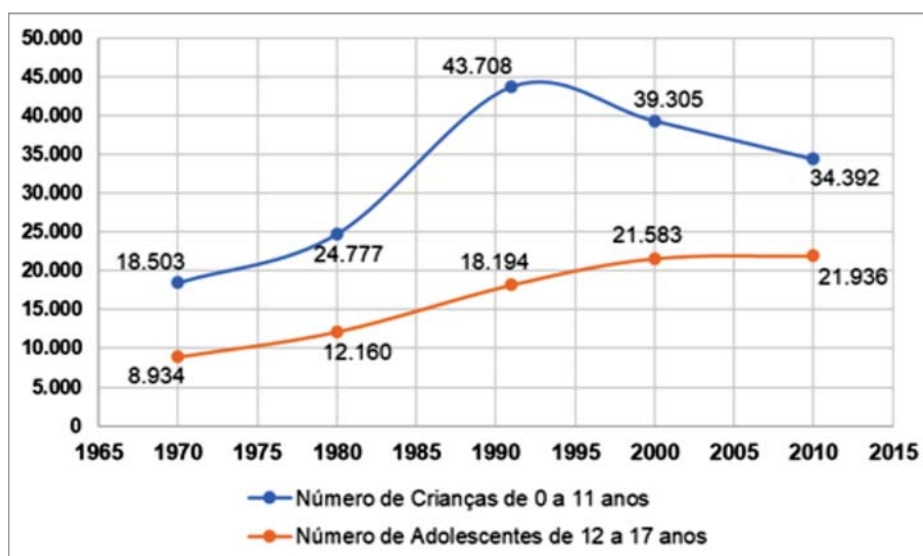
Gráfico 4 – Distribuição etária – São Leopoldo/RS – Estimativa 2017 – nºs brutos



Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018 – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Conforme estimativas da FEE, em 2017 havia 56.328 crianças e adolescentes em São Leopoldo: 34.392 crianças entre 0 e 11 anos e 21.936 adolescentes entre 12 e 17 anos. O gráfico 05 apresenta o crescimento populacional de crianças e adolescentes no município de São Leopoldo, entre a década de 1970 e o ano 2010. Como é possível averiguar, na linha que representa as crianças com até 11 anos de idade, as décadas de 1980 e 1990 apresentam um aumento significativo na taxa de natalidade, que passa a decair a partir de meados dos anos de 1990, representando a tendência de queda da taxa de natalidade. Na linha que representa a população de adolescentes com idade entre 12 a 17 anos, é possível verificar que o crescimento desse grupo se manteve constante até o início do século XXI, quando passa a atingir estabilidade.

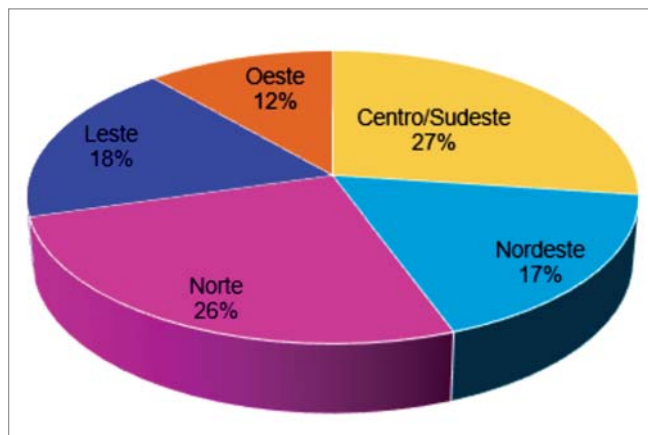
Gráfico 5 – População de crianças e adolescentes, São Leopoldo/RS – 1970/1980/1991/2000/2010



Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018 – Gráfico produzido pela socióloga responsável

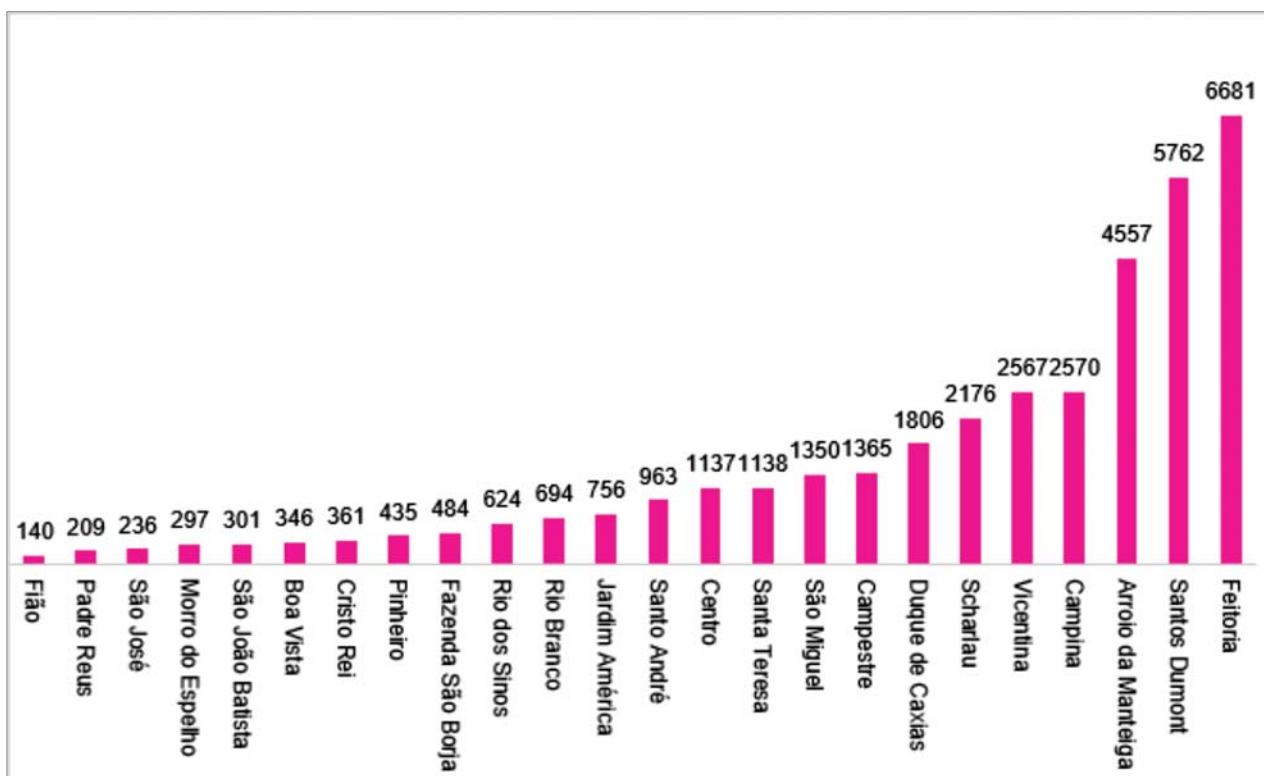
Os gráficos a seguir mostram que o censo de 2010 revelou que a maior parte das crianças residia nas regiões centro/sudeste e norte do município. No entanto, ao verificar os dados brutos distribuídos por bairros, revela-se uma diferença, posto que os bairros com maior número de crianças eram Feitoria e Santos Dumont das regiões leste e nordeste do município.

Gráfico 6 – % de crianças de 0 a 11 anos por região – Censo 2010



Fonte dos dados brutos: Censo 2010 – IBGE⁹⁰ – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Gráfico 7 – Crianças de 0 a 11 anos por bairro – Censo 2010 – nºs brutos

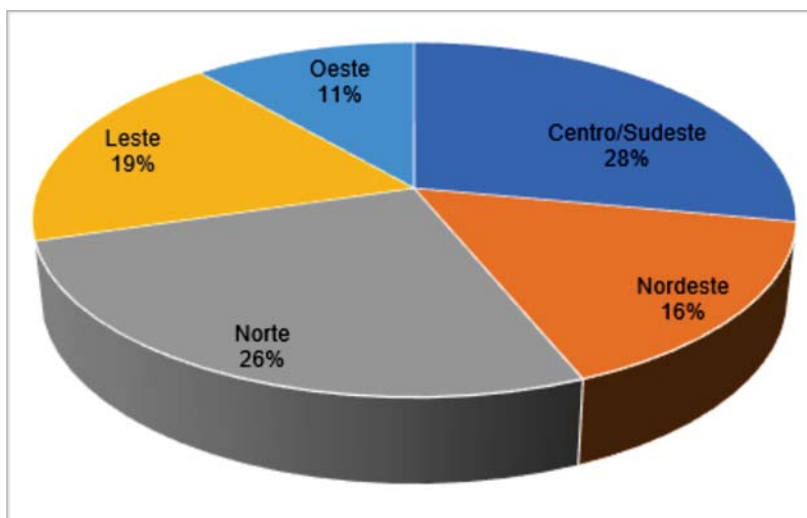


Fonte dos dados brutos: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

⁹⁰ Os dados referentes ao Censo 2010 realizado pelo IBGE e apresentados nesse documento encontram-se disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 15.9.2019.

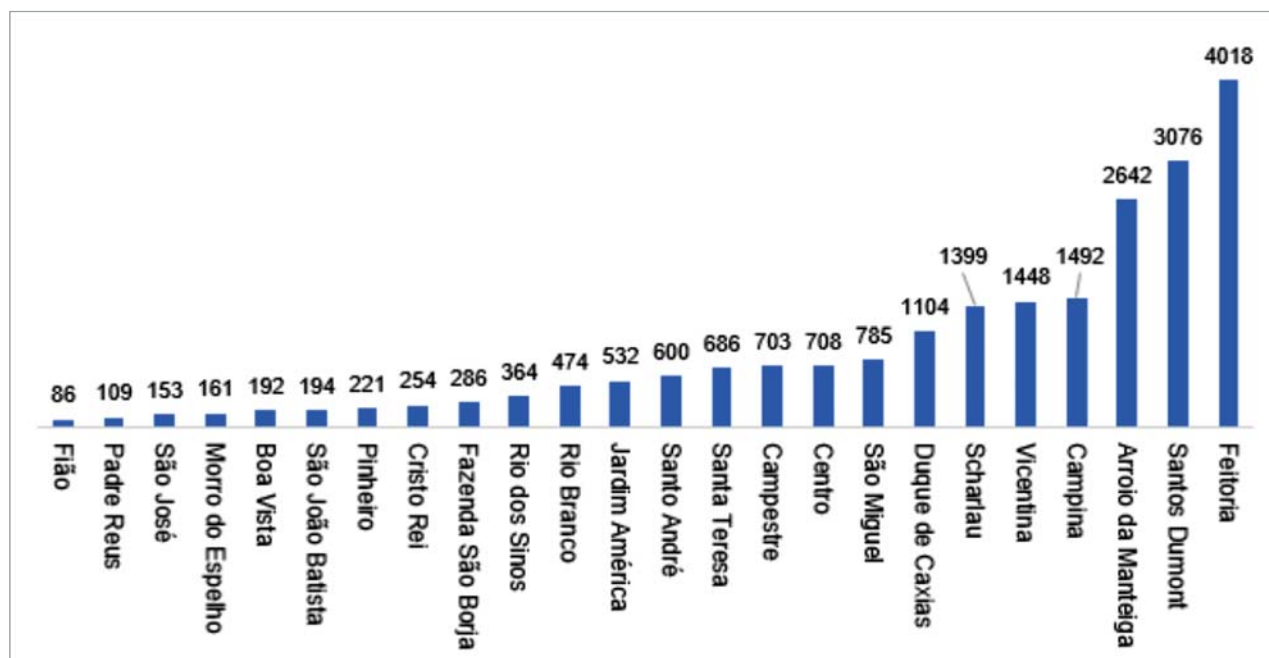
O mesmo contexto acontece com adolescentes entre 12 e 17 anos: em 2010, a maior parte residia nas regiões norte e centro/sudeste de São Leopoldo. Entretanto, os bairros com maior número de adolescentes em relação aos outros bairros eram a Feitoria da região leste e Santos Dumont na região nordeste. Esses dados podem ser observados nos gráficos a seguir:

Gráfico 8 – % de adolescentes de 12 a 17 anos por região – Censo 2010



Fonte dos dados brutos: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

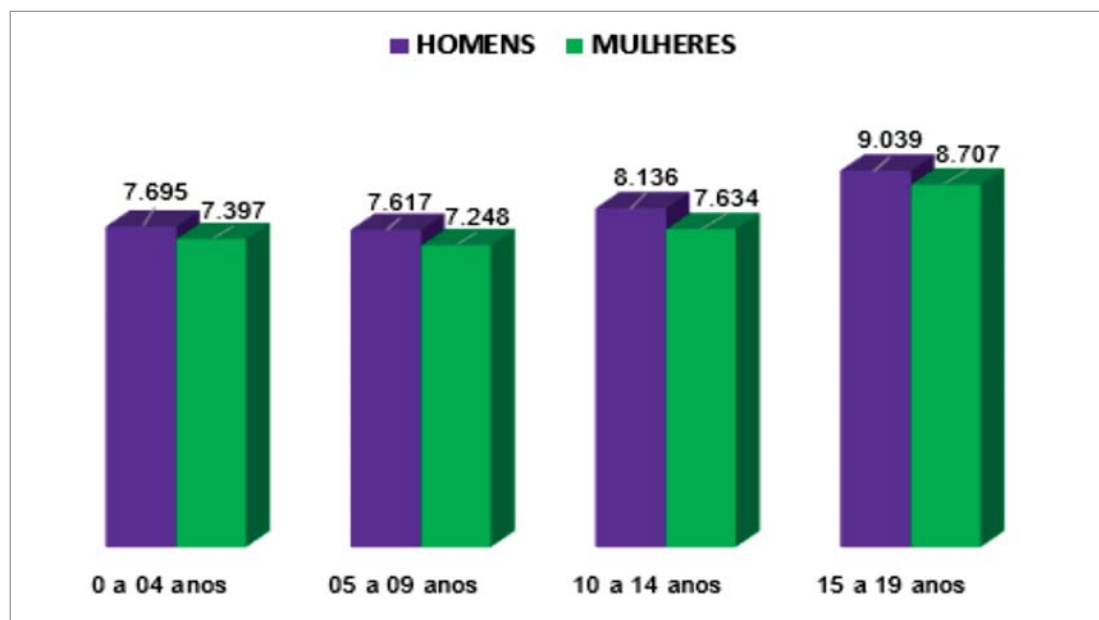
Gráfico 9 – Adolescentes de 12 a 17 anos por bairro – Censo 2010 – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Com relação ao sexo, de acordo com os dados atualmente estimados, a proporção entre crianças e adolescentes dos sexos feminino e masculino possui uma proporção similar com ligeira predominância, cerca de 4,5%, de pessoas do sexo masculino:

Gráfico 10 – População de crianças e adolescentes – Sexo – Estimativa 2017 – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018 – Gráfico produzido pela socióloga responsável

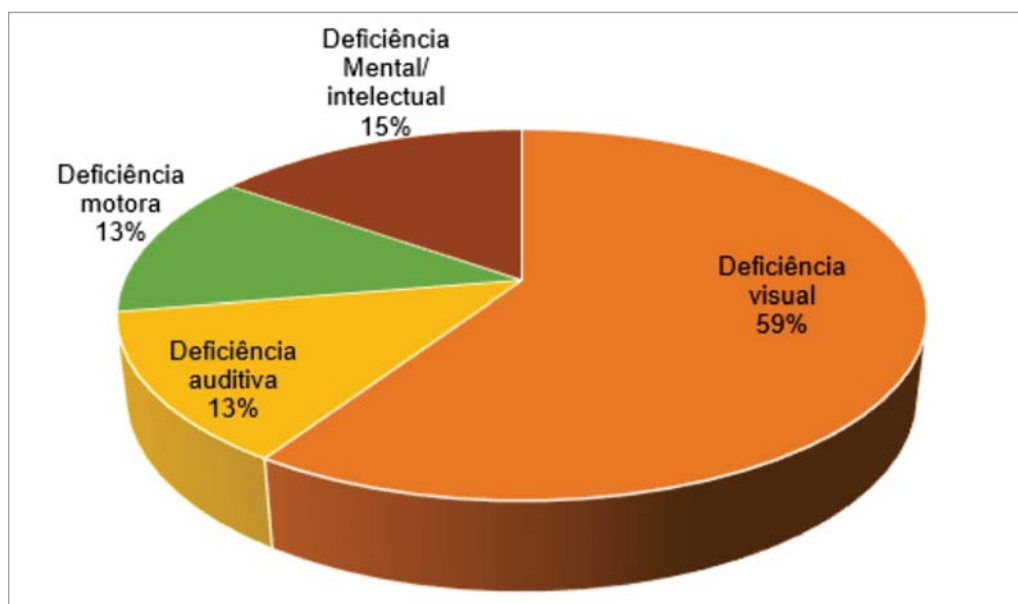
Em 2018 o IBGE divulgou uma nota técnica com a releitura dos dados referentes às pessoas com deficiência no último censo de 2010. Conforme esclarece o documento, o Instituto investiga o tema desde o primeiro censo brasileiro realizado em 1872 e, ao longo das décadas, tem-se adequadado a legislação concernente ao tema. Em 2010, o tema foi investigado a partir do questionário amostral com o objetivo de

captar a percepção da população sobre sua dificuldade em ouvir, enxergar e caminhar ou subir escadas, mesmo contando com aparelhos auditivos, lentes de contato e bengalas. O questionário buscava também identificar deficiência intelectual e mental através da compreensão do informante sobre a dificuldade em realizar suas atividades habituais. O marco conceitual adotado para investigação das pessoas com deficiência no Censo Demográfico de 2010 buscou se adaptar à Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) divulgada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2001. Dessa forma, o IBGE consolidou a compreensão da deficiência como produto da interação entre funções e estruturas corporais com limitações e barreiras sociais e ambientais, também em consonância com a concepção da Convenção de Direitos da Pessoa com Deficiência, aprovada no âmbito das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006.⁹¹

Assim, a partir desse parâmetro, o último censo realizado pelo IBGE em 2010 revelou que 6,9% das crianças e adolescentes de São Leopoldo eram portadoras de alguma deficiência física e/ou intelectual. Esse percentual corresponde, em números brutos, a 2.843 crianças entre 0 e 14 anos e 1.321 adolescentes entre 15 e 17 anos. Entre os tipos de deficiência predominam as deficiências visuais, correspondendo 59% das pessoas desse grupo, seguido de deficiência mental/intelectual, 15%, e deficiência auditiva e deficiência motora, ambas as formas com incidência de 13% no grupo pesquisado.

⁹¹ IBGE. *Nota técnica 01/2018*. Releitura dos dados de pessoas com deficiência no Censo Demográfico 2010 à luz das recomendações do Grupo de Washington. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em: 30.9.2019.

Gráfico 11 – % de crianças e adolescentes portadoras de deficiência por tipo – São Leopoldo – Censo 2010



Fonte: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O modelo adotado de identificação de PCD busca atender ao protocolo sugerido pelo Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência.⁹² Desse modo, à época, foram identificadas como pessoas com deficiência aquelas que respondessem afirmativamente a uma das seguintes opções: alguma dificuldade/muita dificuldade/não consegue de modo algum. Todavia, a partir da nota técnica lançada em 2018 pelo Instituto, este incorporou uma releitura dos dados a partir das novas recomendações do Grupo de Washington que estabelece que são consideradas pessoas com deficiência aqueles que revelam ter muita dificuldade ou não conseguir de modo algum. Portanto, conforme o protocolo internacional, pessoas que respondem possuir alguma dificuldade, de visão por exemplo, não são consideradas pessoas com deficiência.

Desse modo, a tabela 02, que apresenta os tipos e graus de deficiência, conforme o IBGE divulgou anteriormente, permite avaliar que o número de crianças e adolescentes que se enquadram na definição internacional de deficiência diminuiu consideravelmente. O maior número de pessoas com deficiência identificadas pelo Instituto em 2010 se declarou com “alguma dificuldade” (*linhas grifadas em azul na tabela 2*).

⁹² O Washington Group on Disability Statistics – WG é uma comissão das Nações Unidas criada em 2001 para estabelecer metodologias que garantam a produção de estatísticas padronizadas acerca das pessoas com deficiência nos diferentes países membros (IBGE. Nota técnica 01/2018).

Tabela 2 – Tipo e grau de deficiência entre crianças e adolescentes – n^{os} brutos

TIPO DE DEFICIÊNCIA/GRUPO DE IDADE	0 A 4 ANOS	5 A 9 ANOS	10 A 14 ANOS	15 A 17 ANOS
Deficiência visual – não consegue de modo algum	0	13	16	12
Deficiência visual – grande dificuldade	0	50	118	126
Deficiência visual – alguma dificuldade	96	271	1.003	759
Deficiência auditiva – não consegue de modo algum	14	0	22	10
Deficiência auditiva – grande dificuldade	0	23	43	28
Deficiência auditiva – alguma dificuldade	70	85	165	87
Deficiência motora – não consegue de modo algum	43	42	33	46
Deficiência motora – grande dificuldade	21	39	61	21
Deficiência motora – alguma dificuldade	14	48	71	86
Mental/intelectual	83	205	194	146

Fonte: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

De 4.164 crianças e adolescentes identificadas como deficientes, relendo os dados e desconsiderando a variável “alguma dificuldade”, o número passaria para 1.409 pessoas. Ou seja, menos de 1/3 do que inicialmente mapeado pelo censo. Essas diferenças de dados e a resolução tanto da norma técnica do IBGE quanto do Grupo de Washington demonstram a complexidade que está inserida na temática acerca das pessoas com deficiência ou portadoras de necessidades especiais. A subjetividade implícita na identificação de PCD revela o quanto ainda é preciso qualificar e investir em políticas públicas e planejamento urbano que contemplem a diversidade de pessoas que não se enquadram em parâmetros de normalidade de corpos e mentes.

O recorte étnico racial é, no contexto brasileiro, um eixo transversal que deveria perpassar todas as reflexões acerca do planejamento de políticas públicas. Para permitir a adequada apropriação da questão, o levantamento do número de pessoas descendentes de grupos não caucasianos é fundamental. No Brasil, o censo demográfico é uma das principais fontes para mensurar o número de pessoas não brancas. No entanto, a forma como esses levantamentos foram feitos ao longo das décadas variou conforme referenciais ideológicos adotados pela política estatal vigente e é dependente das condições sociopolíticas nas quais estão inseridos os grupos pesquisados.⁹³

Atualmente, o IBGE usa como método a autodeclaração a partir das seguintes categorias de cor/raça: “branca”; “parda”, “preta”, “amarela” e “indígena”. O uso dessa classificação e nomenclatura é questionado por diferentes grupos que pesquisam o tema. Um dos problemas apontados por alguns

⁹³ G. dos Anjos. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/2934/3163>. Acesso em: 03.10.2019.

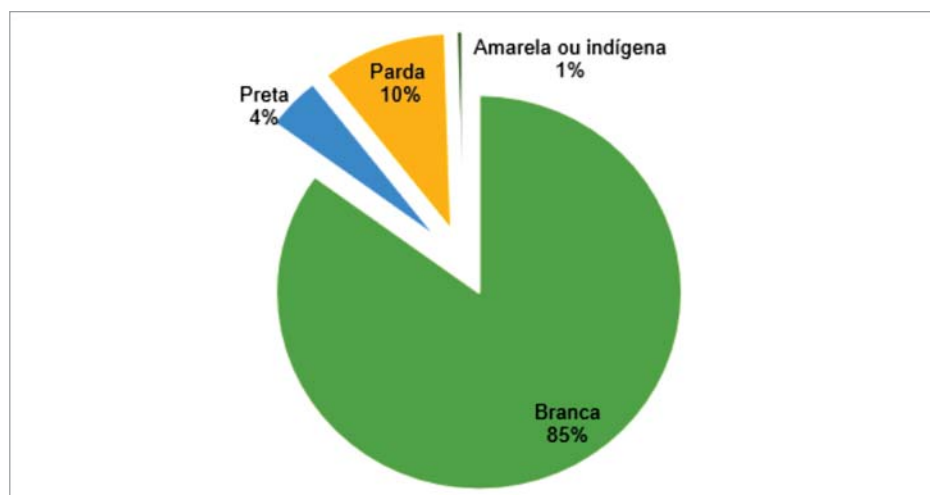
grupos do movimento negro é que o termo intermediário “pardo” possibilita um processo de branqueamento, dificultando a afirmação da negritude como identidade.⁹⁴

Faz parte do imaginário leopoldense a construção identitária de ter sido nesse município o “berço” da colonização alemã que se iniciou no Brasil, em especial na região sul, no século XIX. Nesse processo histórico de afirmação da cultura de imigrantes alemães há uma política de embranquecimento adotado pelo Estado brasileiro já no início dessas imigrações. Com isso, a contribuição dos povos originários e a violência sofrida por pessoas negras escravizadas na região foram sendo invisibilizadas, estruturando-se uma identidade local herdada da imigração alemã:

São muitas as dificuldades e problemáticas, ainda existentes, de modo geral, no território leopoldense. O contexto histórico regional de imigração alemã, que marca a sociedade leopoldense, fez com que a problemática local estivesse revestida de dificuldades especiais no que diz respeito ao reconhecimento das demais etnias existentes na região. Neste contexto, as etnias diferentes à alemã ficaram à margem sem obter seu próprio espaço de forma democrática. Os muitos contatos realizados ao longo do processo da pesquisa sobre os afrodescendentes em São Leopoldo têm mostrado que, historicamente, as populações negras foram relegadas a áreas periféricas da cidade. Pouco se conhece sobre a população negra, mas quase todos sabem assinalar onde se localizam: na Lomba Grande, no Morro dos Quilombos, na Vila do Quilombo, no Bairro Feitoria, na “Rua da África” da Vila Duque etc. Esses nomes parecem esconder dentro de si uma situação cultural, histórica e identitária que foi gradativamente apagada do mapa da cultura hegemônica branca.⁹⁵

Essa contextualização é necessária para a apresentação do gráfico 14 e da tabela 03: embora o percentual de crianças e adolescentes pretas e pardas⁹⁶ represente menos de um terço do total desse grupo, é importante ter em vista a invisibilidade local da identidade negra e o processo de periferização que esses grupos étnicos sofreram ao longo da história no município. Sendo assim, como é possível verificar no gráfico abaixo, 14,5% das crianças e adolescentes do município são pretos ou pardos, 85% são brancos e menos de 1% são indígenas ou asiáticos.

Gráfico 12 – Raça/cor – Crianças e adolescentes (%)



Fonte: Censo 2010 – IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ J. I. Follmann; A. A. Pinheiro. Afrodescendentes em São Leopoldo: memória coletiva e processos de identidade. *Ciências Sociais Unisinos*. São Leopoldo, v. 47, n. 2, p. 143, mai./ago. 2011. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2011.47.2.05. Acesso em: 17.10. 2019.

⁹⁶ O Estatuto da Igualdade Racial define como população negra “o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (Brasil. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Estatuto da Igualdade Racial: Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em: 30.8.2019.

Tabela 3 – Cor/raça por grupo de idade – n^{os} brutos

Grupo de idade	Cor/Raça				
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
0 a 4 anos	12891	430	85	1083	–
5 a 9 anos	12976	790	113	1619	6
10 a 14 anos	15300	881	42	1926	21
15 a 17 anos	9303	492	4	1369	6

Fonte: Censo 2010 – IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

2.2. Território e vulnerabilidade social

Tanto o entorno urbano quanto o território são conceitos interdisciplinares e, conforme definições utilizadas pelo Observatório das Metrópoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/INCT⁹⁷, entorno urbano é o local de materialização da vida social, parte do tecido urbano consolidado, dotado, ou não, de um conjunto de serviços públicos e infraestrutura necessária para abarcar as necessidades habitacionais de determinada comunidade. O conceito de entorno urbano é complementar e atrelado ao de território. O termo “território”, em sua dimensão simbólica e estrutural, é uma categoria multidisciplinar e um dos fundamentos da atual política de assistência social.

Território e entorno urbano são espaços vividos, local de construção de identidades e pertencimento social. O território tem de ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão acrescido da identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Nos territórios periféricos, há o que Caldeira⁹⁸ define como ausência de lugar, ou seja, a invisibilidade e instabilidade na relação entre o indivíduo e seu espaço de vida se evidenciam na desordenação da ocupação do espaço. Segundo explica Caldeira, as políticas públicas devem levar em conta o cotidiano cultural dos territórios, promovendo o intercâmbio entre as diversas identidades sociais.

Em 2010, o censo realizado pelo IBGE também mapeou e pesquisou os territórios de extrema vulnerabilidade social, o que anteriormente as pesquisas intitulavam como “favelas”, “invasões”, “vilas”, entre outros. A definição atual adotada pelo Instituto é *aglomerado subnormal*:

Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.⁹⁹

As áreas de *aglomerados subnormais* apontam a maior concentração da pobreza e da falta de infraestrutura de serviços e bens públicos. Esses territórios têm como característica a falta de malha urbana adequada em seu entorno urbano e moradias extremamente precárias. O entorno urbano e o território são o contato primário de uma comunidade com sua cidade e, portanto, sua função social é garantir em seu espaço direitos mínimos a crianças e adolescentes.

⁹⁷ Cf. em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>.

⁹⁸ T. P. R. Caldeira. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 47, p.155-176, mar./1997.

⁹⁹ IBGE. *Censo demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: primeiros resultados*, 2011.

O déficit habitacional brasileiro é um processo relacionado com a modernização capitalista e urbanização acelerada que o país passou ao longo do século XX. A partir da década de 1950, ocorreu no Brasil um acelerado processo de industrialização e urbanização desordenada: houve grande êxodo rural de pessoas buscando nos então nascentes centros urbanos novas oportunidades de vida. Esse rápido crescimento populacional das cidades, não preparadas para esse processo, potencializou a concentração dessas populações em locais periféricos, sem infraestrutura adequada. Desse modo, segundo Monte-Mór (2008), a questão da falta de moradia adequada ultrapassa o espaço particular “casa” e traz consequências urbanas de acesso informal e inadequado à cidade.

Em países subdesenvolvidos, de industrialização fordista periférica e incompleta, como o Brasil, os espaços “incompletamente organizados” (Milton Santos, 1978) e as periferias urbanas precárias proliferam com áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos. Essa suburbanização precária que se iniciou nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, com a industrialização substitutiva de importações, produziu periferias pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana. A expansão do modelo fordista a partir dos anos sessenta, contrariamente à expectativa de maior inclusão social, resultou no agravamento das condições de exclusão urbana.¹⁰⁰

As políticas habitacionais promovidas no país e direcionadas às famílias de menor poder aquisitivo, em décadas passadas, restringiam as ações ao provimento da “unidade casa”¹⁰¹, desconsiderando a integração necessária dos projetos com a malha urbana e comunitária. Conforme os dados do último censo, São Leopoldo possuía 12 territórios classificados como aglomerados subnormais. Como é possível observar na tabela 4, os aglomerados identificados pelo IBGE concentram-se principalmente nas regiões norte/nordeste, oeste e sul do município. Dois desses locais estavam ocupando as margens de rios ou arroios,¹⁰² totalizando 408 domicílios ocupados.

Com relação a calçamento, 07 aglomerados possuíam 95% de arruamento regular, 01 dos territórios tinha entre 60% e 94,99% de calçamento, 02 possuíam em metade do setor calçamento regular, 01 tinha entre 5% e 39,99% e 01 tinha arruamento regular em menos de 5% de seu território ocupado. Em dois dos 12 aglomerados identificados pelo IBGE, não existiam ruas como via de circulação predominante, apenas becos e travessas e dois territórios foram classificados como sem possibilidade de circulação de veículos, sendo possível acessar apenas a pé. E 10 dos aglomerados não possuíam espaçamento adequado entre os domicílios e dois com espaçamento médio, caracterizando grande adensamento de pessoas.¹⁰³

Foram identificadas 1.923 moradias nesses locais, com uma média de ocupação de 3,48 pessoas.¹⁰⁴ Na tabela abaixo, é possível verificar a distribuição etária nos doze aglomerados identificados no município: em 2010, 2.830 crianças e adolescentes viviam em um dos doze aglomerados subnormais pesquisados pelo censo. No Bairro Santos Dumont, o território identificado como “Braz” concentrava

¹⁰⁰ R. L. Monte-Mor. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: G. M. Costa & J. G. Mendonça (Orgs.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 31-65, aqui p. 39.

¹⁰¹ C. do C. P. Fernandes; S. de F. R. Silveira. *Ações e contexto da política nacional de habitação*: da fundação da casa popular ao PMCMV, 2010, p. 2.

¹⁰² De acordo com a definição cartográfica do IBGE, “arroio” é um termo regional com ocorrências nos estados do sul do Brasil (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul), referente a cursos de água de pequena extensão. Dependendo da forma de relevo e as sub-bacias em que esses arroios estão localizados, mesmo com a presença de diques de contenção, pode haver alagamentos na região devido à composição geográfica do terreno. (Brasil. *Glossário dos termos genéricos dos nomes geográficos utilizados no mapeamento sistemático do Brasil*. IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88835_v1.pdf. Acesso em: 2.11.2019.

¹⁰³ O IBGE ainda não divulgou a totalidade de informações detalhadas dos aglomerados subnormais de todos os municípios brasileiros. Por isso os dados aqui apresentados não conseguem identificar quais são os aglomerados subnormais que possuem as características descritas, apenas seus números e que se trata de territórios de São Leopoldo. Esses dados estão disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/lev-de-inf-territoriais-area-div>. Acesso em: 15.10.2019.

¹⁰⁴ Cf. em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pesquisa/23/25359?indicador=25446&localidade1=431870>. Acesso em: 03.10.2019.

o maior número de pessoas na faixa etária entre 0 e 19 anos: 543, seguido da “Santa Marta” no Arroio da Manteiga, onde foram identificadas 414 crianças e adolescentes, e “Dos Tocos”, também no bairro Santos Dumont, com 341 pessoas entre 0 e 19 anos.¹⁰⁵

**Tabela 4 – Nº de crianças e adolescentes em aglomerados subnormais – por sexo – nºs brutos
– M (masculino) / F (feminino)**

NOME DO AGLOMERADO SUBNORMAL	BAIRRO	REGIÃO	0 A 4 ANOS DE IDADE		5 A 9 ANOS DE IDADE		10 A 14 ANOS DE IDADE		15 A 19 ANOS DE IDADE	
			M	F	M	F	M	F	M	F
Braz	Santos Dumont	Nordeste	66	64	60	60	77	77	66	73
Chácara da Prefeitura III	Vicentina	Oeste	17	12	13	26	18	18	26	23
Chácara da Prefeitura II	São Miguel	Oeste	26	28	31	27	32	35	23	37
Charrua	São Miguel	Oeste	14	13	10	11	15	17	9	17
Copo Sujo	Duque de Caxias	Centro/Sul	13	8	15	16	18	25	20	16
Dos Tocos	Santos Dumont	Nordeste	43	38	47	27	42	55	47	42
Frente ao Quartel	Duque de Caxias	Centro/Sul	22	17	33	15	29	25	24	25
Mauá-Duque	Duque de Caxias	Centro/Sul	10	18	28	19	37	30	37	21
Mutirão Madezatti	Feitoria	Leste	24	21	30	31	36	27	40	29
Presidente Lucena	Scharlau	Norte	17	19	23	19	19	16	13	16
Rua das Camélias	Pinheiro	Centro	23	10	20	9	20	20	16	15
Santa Marta	Arroio da Manteiga	Norte	54	35	43	44	60	51	63	64

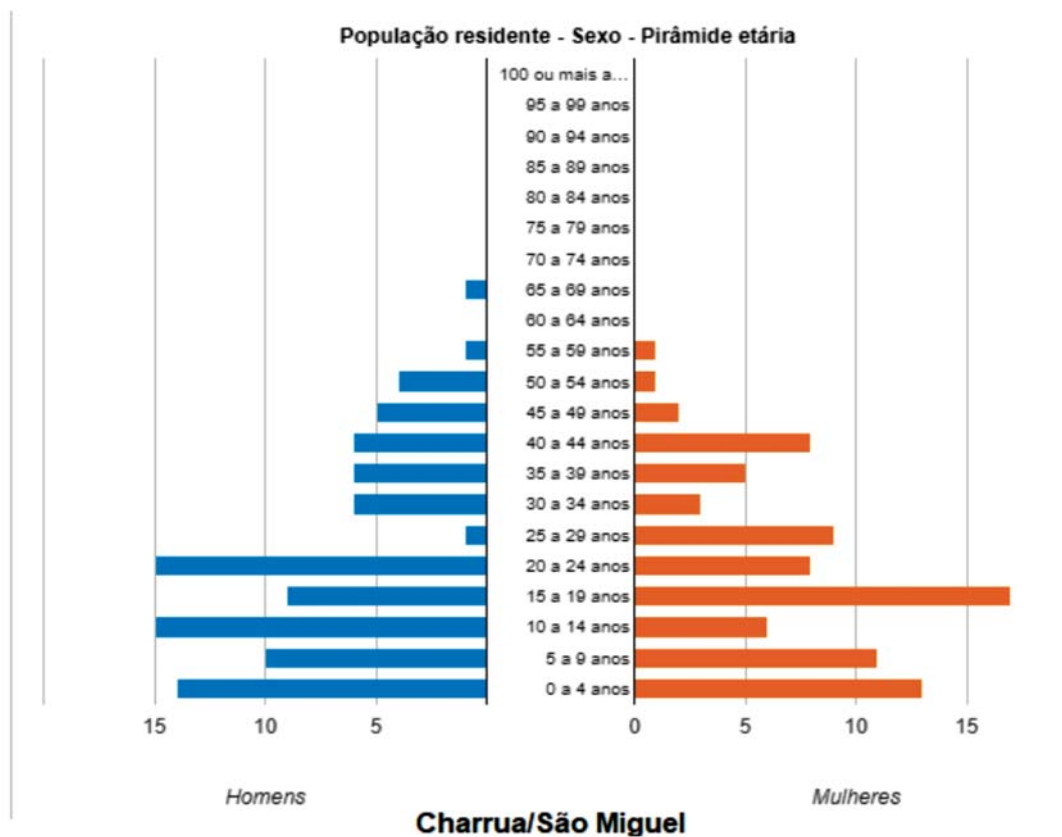
Fonte: Censo 2010 – Aglomerados Subnormais¹⁰⁶ – Tabela produzida pela socióloga responsável

Com fins comparativos foram selecionadas três pirâmides etárias dos citados aglomerados subnormais identificados em São Leopoldo e a pirâmide etária do município para demonstrar a relação entre faixa etária e vulnerabilidade social. Como já referido, pirâmides etárias com a base larga demonstram alta taxa de natalidade e baixa expectativa de vida, características de uma situação de subdesenvolvimento. Nas figuras relacionadas aos aglomerados em comparação com a figura 05 que representa a população total de São Leopoldo, evidencia-se a questão da mortalidade maior de homens, principalmente, após os 20 anos e alta taxa de natalidade de territórios em situação de vulnerabilidade social.

¹⁰⁵ A distribuição etária é um dos dados detalhados que o IBGE divulgou acerca desses setores censitários e está disponível em uma página web que permite verificar sua localização geográfica pelo *Google Earth*: <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: 1.10.2019.

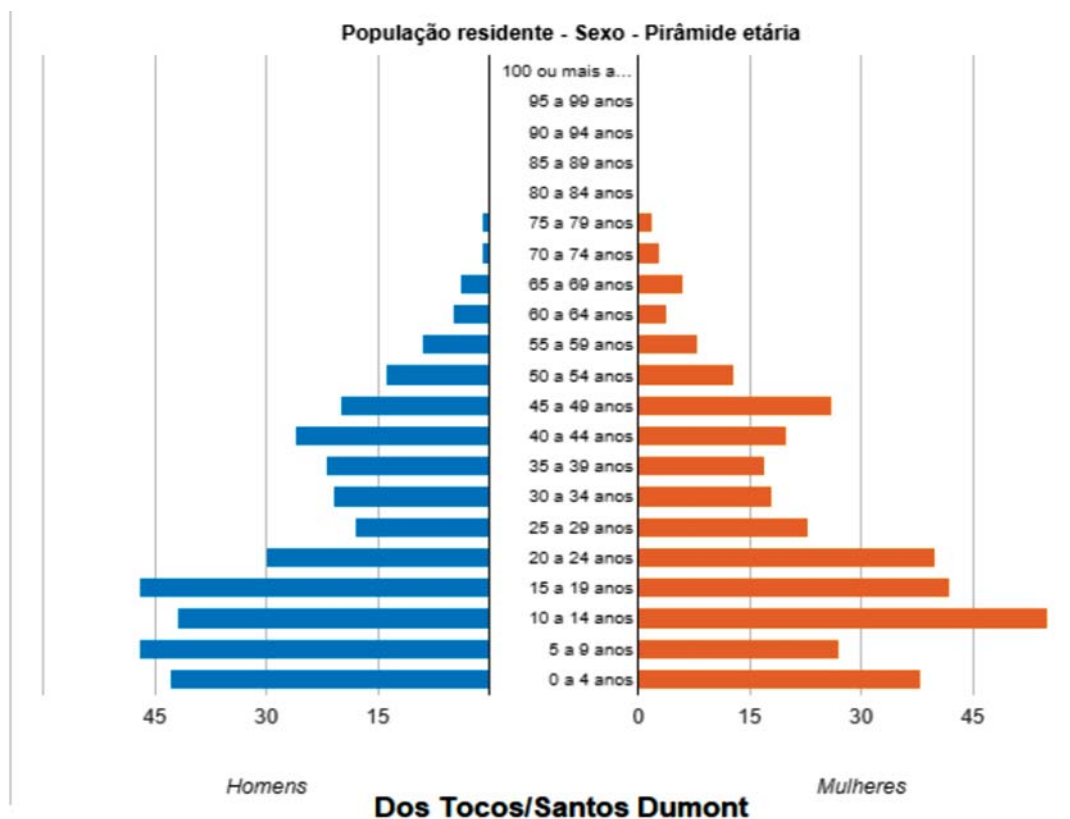
¹⁰⁶ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: 01.10.2019.

Figura 5 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal Charrua



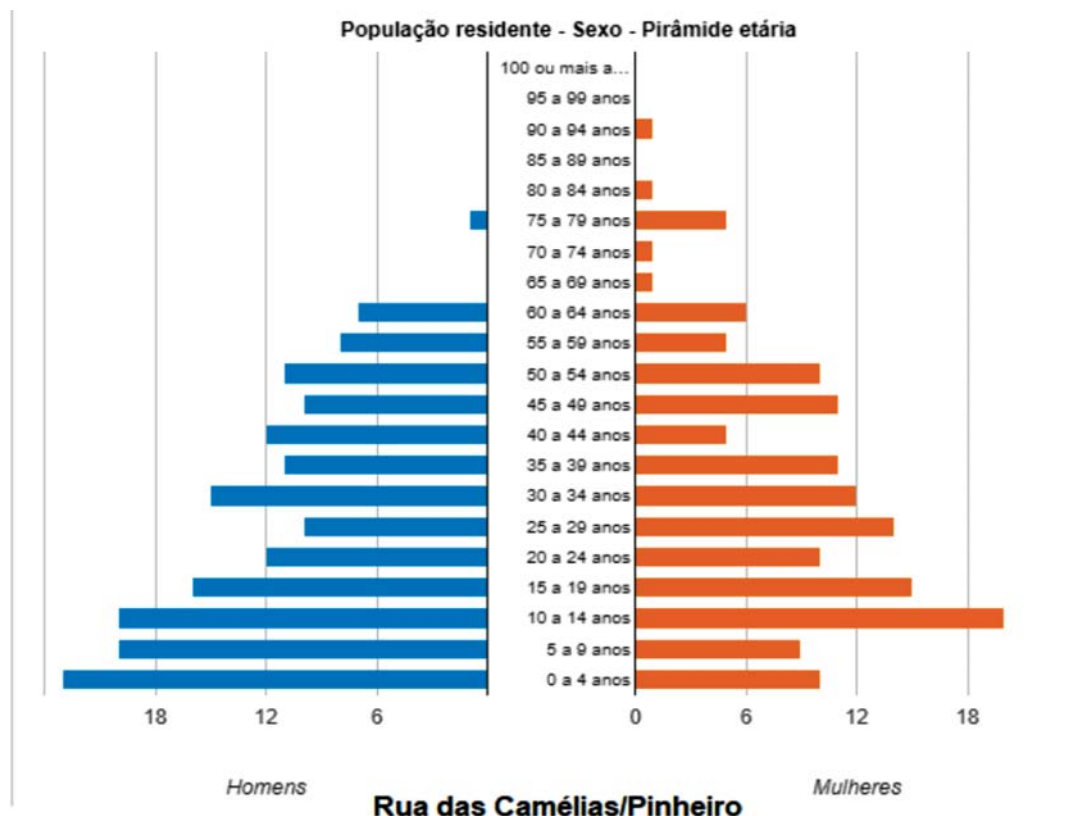
Fonte: IBGE/Aglomerados Subnormais

Figura 6 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal dos Tocos



Fonte: IBGE/Aglomerados Subnormais

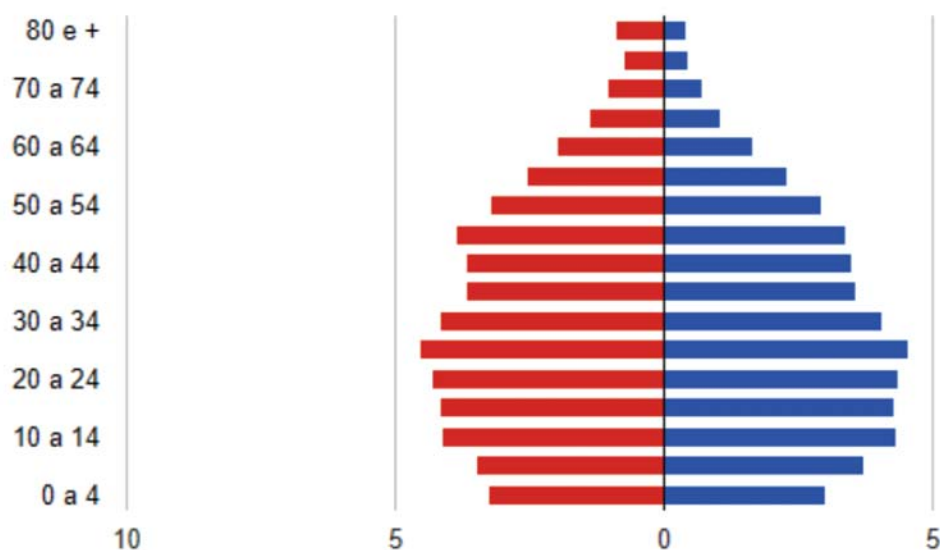
Figura 7 – Pirâmide etária do Aglomerado Subnormal Rua das Camélias



Fonte: IBGE/Aglomerados Subnormais

Figura 8 – Pirâmide etária de São Leopoldo

2010 Pirâmide etária - São Leopoldo - RS
Distribuição por Sexo, segundo os grupos de idade



Fonte: Atlas Brasil¹⁰⁷

¹⁰⁷ Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-leopoldo_rs. Acesso em: 20.9.2019.

A degradação ambiental é uma das características dos aglomerados subnormais. Um dos grandes desafios para o processo de qualificação da estrutura urbana dos municípios brasileiros é o das ocupações irregulares em áreas protegidas ambientalmente, como margens de arroios. As ocupações irregulares provocam forte degradação ambiental de locais que deveriam ser preservados da presença humana e precário acesso a infraestrutura urbana adequada àqueles que ali residem.

Assim a ocupação humana dessas áreas levou a uma rápida destruição ambiental, causando o agravamento de desastres naturais, como as enchentes. A acelerada urbanização brasileira ignorou esses custos ambientais. No Brasil, a ocupação urbana intensificou-se por volta da década de 1950 e acelerou-se rapidamente ao longo das décadas seguintes. Isso fez com que as cidades brasileiras se estabelecessem de forma desordenada, com a construção de uma malha urbana não planejada e grande concentração populacional. Essa aceleração agravou a desigualdade social e aumentou o impacto ambiental da ocupação humana.

A ocupação de encostas no Brasil está presente desde o início da colonização com base na forma de ocupação da própria Europa. [...] Ou seja, a configuração espacial, no meio urbano, é uma manifestação sobre o território de processos sociais e históricos específicos que estão intimamente associados ao modo de produção dominante e às transformações que o modelaram ao longo do tempo. Deste modo, as cidades são constituídas por dois espaços que se justapõem, se complementam e são necessários para o modo de produção dominante: um espaço legal e outro irregular e ilegal. A acumulação do capital se dá pela garantia de mão-de-obra abundante, presente nas áreas com ocupações irregulares. [...] a ocupação dos espaços urbanos mais susceptíveis a processos naturais é reflexo de uma história marcada pelo interesse especulativo da classe dominante pela terra, pela política habitacional deficiente, técnicas construtivas inadequadas e um crescimento muito rápido das cidades, sem um planejamento adequado.¹⁰⁸

Dessa forma, coube à população mais vulnerável a ocupação de espaços urbanos irregulares à margem da malha urbana regularizada e privilegiada com a oferta de serviços e emprego. Ao longo do desenvolvimento urbano brasileiro, terrenos menos acidentados passam a ser espaços privilegiados para a consolidação da malha urbana devido a maior possibilidade de desenvolvimento de aparelhos e serviços urbanos como saneamento básico e sistema de transportes e estrutura industrial.

Com a centralização da malha urbana em áreas planas e cidades específicas, restam à população excluída áreas de encostas de morros, margens de rios, terrenos banhados. Assim, *nasce a cidade legal e a ilegal*.¹⁰⁹ A ocupação próxima a torres de alta tensão, como de telefonia ou energia elétrica, é outra forma comum de ocupação por parte da população menos favorecida.

O custo atual das ocupações irregulares, favelas e aglomerados subnormais causa grande impacto socioeconômico. A moradia nessas áreas degradadas causa riscos ambientais e sociais em diferentes aspectos da vida urbana: desde o agravamento da violência até altos custos de saúde pública para o combate a doenças que seriam evitadas com saneamento básico adequado.

No Brasil e em países periféricos, a cidade formal com seus benefícios é historicamente um direito de poucos. A cidade, o território, o urbano e suas funções passaram ao longo do século XX por diferentes discussões teóricas e pouco planejamento do setor público. Embora há décadas os movimentos sociais ligados aos direitos urbanos tratem da questão, a regulamentação de leis que estabelecem a cidade como espaço dotado de função social é algo recente no país. E a implementação de políticas públicas que garantam esse direito ainda é incipiente e frágil.

¹⁰⁸ L. E. de S. Robaina. Espaço urbano: relação com os acidentes e desastres naturais no Brasil. *Revista Ciência e Natureza*. Santa Maria, v. 30, n. 2, ; 93-105, 2008.

¹⁰⁹ Idem.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 e sanção do Estatuto da Cidade em 2005, tornou-se obrigatório que a cidade, enquanto espaço público e social, seja parte do planejamento das diferentes esferas governamentais, visando inclusive à preservação para as gerações futuras. O direito à cidade estende-se a crianças e adolescentes e deve ser entendido como a articulação e construção de um espaço urbano que privilegie os espaços públicos, em detrimento dos particulares, garantindo a ordenação sustentável de sua infraestrutura, distribuição de serviços públicos, mobilidade e moradia para todas as faixas etárias. O artigo 2º do Estatuto da Cidade explica que a política urbana deve garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade, através “do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.¹¹⁰

Para o acesso adequado à cidade, os territórios devem ser providos de malha urbana ou infraestrutura básica, que são equipamentos urbanos que garantem acesso adequado ao solo urbano, conforme as diretrizes da Lei Federal nº 6766/1979. O artigo 2º, parágrafo 6º, dessa lei estabelece que a infraestrutura urbana básica em zonas habitacionais de interesse social deve contemplar os seguintes equipamentos urbanos: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável, rede de energia elétrica e rede de esgotamento sanitário.¹¹¹

Um indicador fundamental de acesso ao saneamento básico é a presença de banheiro e água encanada no domicílio de residência. O IBGE¹¹² define *banheiro* assim: é o cômodo provido de chuveiro e vaso sanitário. Já o termo *sanitário* é utilizado quando há apenas a presença no terreno de um espaço delimitado por paredes com vaso sanitário ou *buraco para dejeções*, com uso por um ou mais domicílios.

Em 2010, foram identificados 606 domicílios que tinham apenas o sanitário e 230 moradias sem acesso ao banheiro ou sanitário. A maior concentração desses domicílios estava na região oeste de São Leopoldo, como é possível verificar na tabela 5. A região do centro do município é a que apresentou menor índice dessa vulnerabilidade.

Tabela 5 – Existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio

REGIÃO	Tinham banheiro de uso exclusivo do domicílio		Tinham sanitário		Não tinham banheiro nem sanitário	
	Nºs brutos	%	Nºs brutos	%	Nºs brutos	%
OESTE	7546	96,6	203	2,6	60	0,8
NORDESTE	8967	98	130	1,4	59	0,6
NORTE II	10812	98,6	109	1	40	0,4
SUL	8487	99,1	56	0,6	20	0,3
LESTE	11497	99,4	44	0,4	18	0,2
SUDESTE	7041	99,4	29	0,4	11	0,2
CENTRO	9367	99,7	19	0,2	2	0,1
NORTE I	5399	99,3	16	0,3	20	0,4

Fonte: Censo 2010 – IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

¹¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30.10.2019.

¹¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 29.10.2019.

¹¹² IBGE. *Censo demográfico 2010 – Conceitos e resultados preliminares do universo*. Rio de Janeiro, 2011.

O contexto urbano no qual as famílias vivem nos aglomerados subnormais constitui-se como uma situação de vulnerabilidade social, conforme define a Política Nacional de Assistência Social/2004:

As situações de vulnerabilidade podem decorrer: de pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos, e que dificultam seu acesso aos direitos e exigem proteção social do Estado.¹¹³

Entre as situações tipificadas, a pobreza costuma ser a categoria mais popularmente associada à vulnerabilidade social. É importante destacar que essa categoria é multidimensional e não há um consenso sobre sua definição nem sobre quais são os indicadores que devem ser utilizados para dimensioná-la, posto que *pobreza* é um conceito histórica e culturalmente construído.

Pobreza pressupõe a carência ou escassez de meios social e culturalmente considerados indispensáveis para a sobrevivência e qualidade de vida mínima em determinada sociedade. Nas análises socioeconômicas, dois elementos são importantes para a definição de pobreza: a dimensão econômica e a de cidadania. A primeira ligada ao crescimento econômico de dada região e a distribuição da riqueza gerada por esta e a última relacionada com a ausência ou falta de acesso a direitos constitucionalmente garantidos.¹¹⁴

A categoria “pobreza”, a partir dos anos de 1990, passa a ser cada vez mais adotada por organismos internacionais que monitoram ou financiam o desenvolvimento humano, especialmente em países periféricos. Atualmente a concepção mais amplamente adotada pelos Estados nacionais, inclusive pelo Brasil para a formulação de políticas públicas é a definição de pobreza construída pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD-Banco Mundial.¹¹⁵

Segundo o Banco Mundial, a definição de pobreza consiste na “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27), de que podem ser destacadas duas questões diferentes: (i) o que é um padrão de vida mínimo?(ii) Que se entende por “incapacidade”? A primeira questão apresenta-se mais como de caráter metodológico, a que o Banco Mundial apresenta a seguinte resposta: o padrão de vida mínimo deve ser avaliado pelo consumo, isto é, a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas e, ainda, uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Assim, trata-se de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e, em seguida, comparar esse valor encontrado com a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem. Já a segunda questão envolve temas mais amplos e diz respeito às estratégias de combate à pobreza. O termo “incapacidade” no discurso do Banco Mundial remete a duas questões: (a) oportunidades econômicas e (b) prestação de serviços sociais. Consequentemente, para combater a situação de pobreza de um indivíduo, devem ser implementadas políticas nesses dois campos.^{116 117}

¹¹³ PAIF segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. MDS, 2012.

¹¹⁴ M. O. da S. e Silva. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3720> Acesso em: 14.10.2019.

¹¹⁵ “O Banco Mundial é a única agência supranacional de financiamentos que angaria fundos nos mercados financeiros internacionais para combater a pobreza através do financiamento de projetos nos países em desenvolvimento; ajuda a atrair investimentos privados através de coinvestimentos; oferece aconselhamento econômico e técnico aos países membros” (F. A. Farias; M. D. Martins. O conceito de pobreza do Banco Mundial. *Tensões Mundiais*, v. 3, n. 5, p. 204, 2007. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/725>. Acesso em: 2.11.2019.

¹¹⁶ V. D. Uga. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia Política*, v. 23, p. 58, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/viewFile/3694/2944>. Acesso em: 02.11.2019.

¹¹⁷ O presente documento não irá aprofundar a discussão conceitual-teórica que envolve a problemática da definição de pobreza pelo Banco Mundial e sua correlação com as políticas neoliberais e capitalistas. As políticas sociais e análises socioeconômicas utilizam amplamente os parâmetros do Banco mundial, por isso, para fins de apresentação dos dados referentes à linha da pobreza cita-se a definição desse órgão internacional. Mas para maiores discussões é possível ver: A. Farias; M. D. Martins. O conceito de pobreza do Banco Mundial, op. cit.; P. Anderson. Balanço do neoliberalismo. In: E. Sader; P. Gentili (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23; R. Leher. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro*, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

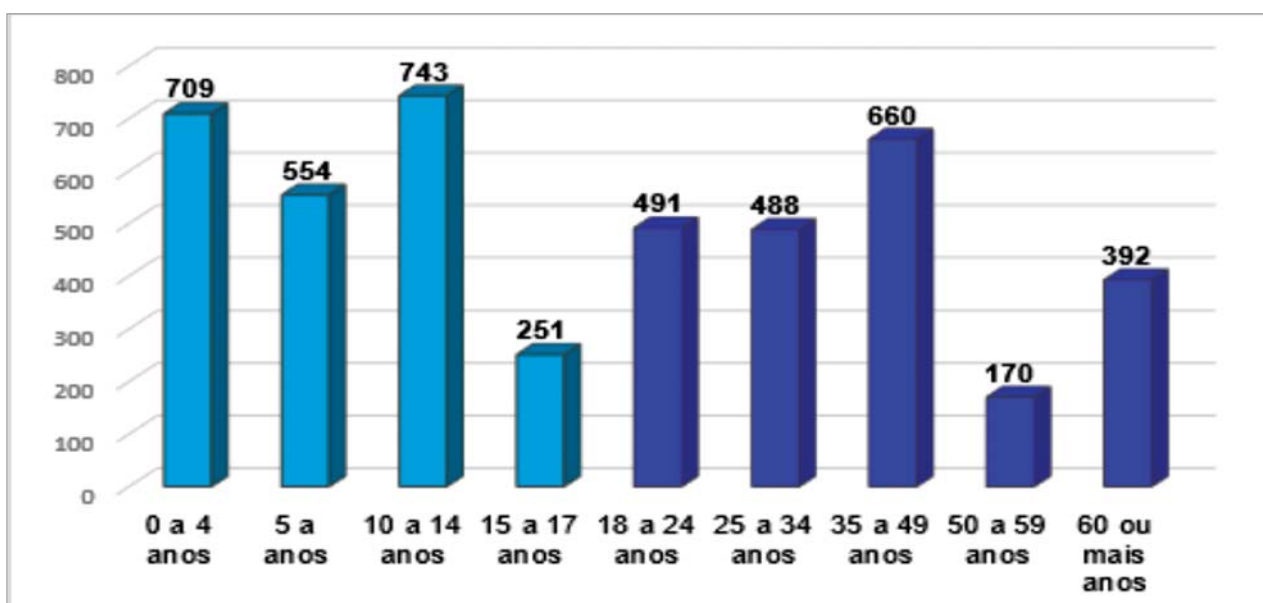
Desse modo, utilizando a dimensão da renda, atualmente o Banco Mundial usa seguinte parâmetro para o cálculo da linha da pobreza: indivíduos que sobrevivem com menos de 3,20 dólares¹¹⁸ por dia ou cerca de 12 reais, conforme câmbio atual, são considerados em situação de extrema pobreza. Ou seja, esse valor significa uma renda per capita mensal em torno de R\$ 381,00, quase 1/3 do atual salário mínimo brasileiro.

Em 2010, quando o censo foi realizado, o valor estipulado pelo Banco Mundial para cálculo da linha da pobreza era de US\$ 1,20 dia per capita, ou cerca de 2,10 reais em valores cambiais da época, equivalendo a 63 reais mensais.¹¹⁹ À época do Censo 2010 o salário mínimo era de R\$ 510, portanto, nesse período este tinha maior valor de compra, posto que o valor de R\$ 63 equivalia a 1/8 do salário mínimo em vez do 1/3 de hoje para atingir o parâmetro mínimo de linha da pobreza estabelecido pelo Banco Mundial.

Segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI/MDS¹²⁰, 4.458 pessoas foram consideradas em situação de extrema pobreza, conforme os dados do Censo IBGE 2010. No período da coleta dos dados, havia 9.901 famílias leopoldenses que viviam com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, ou seja, 15% das 64.342 famílias identificadas encontravam-se na chamada *linha da pobreza*.

O grupo etário mais atingido pela extrema pobreza, a partir da dimensão da renda, eram o de crianças e adolescentes, como apontou o censo em 2010. Viviam em extrema pobreza 1.263 crianças entre 0 e 10 anos de idade e 994 adolescentes com idade entre 10 e 17 anos. Ao todo, 2.257 crianças e adolescentes não possuíam renda suficiente para a sobrevivência, o que representa 4% do universo populacional total dessa faixa etária (ver gráfico 05).

Gráfico 13 – Extrema pobreza em São Leopoldo – Distribuição por faixa etária – n^{os} brutos



Fonte: SAGI/MDS

¹¹⁸ Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>. Acesso em: 20.10.2019.

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.acinh.com.br/servicos/cotacao-dolar> Acesso em: 02.11.2019.

¹²⁰ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 01.11.2019.

Dos 70.960 domicílios identificados pelo censo de 2010, 1.595 informaram não ter rendimentos. Desses domicílios, 239 estavam localizados no bairro Feitoria e 187 no bairro Santos Dumont. Ainda com relação à renda per capita por domicílio, 2.448 deles eram habitados por pessoas que viviam com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo¹²¹ e em 8.076 residências as pessoas viviam com renda mensal per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo. E novamente o maior número desses casos se concentravam nos bairros Feitoria e Santos Dumont, das regiões leste e nordeste. Portanto, à época do Censo 2010, do total pesquisado pelo IBGE, 5,7% dos residentes de domicílios identificados estavam em situação de extrema pobreza.

Na tabela 6, ainda é possível observar que, nas duas regiões com maior número de aglomerados subnormais, regiões nordeste e oeste, 19% da população da região nordeste vivia com renda per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ do SM e pouco mais de 6% sobrevivia com até $\frac{1}{4}$ do SM. Na região oeste, 5% da população tinha renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do SM e 19% renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ do SM.

Tabela 6 – Rendimento nominal mensal domiciliar per capita – Bairros – n^{os} brutos

Bairro	Sem renda	Até $\frac{1}{4}$ de SM	Mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ SM	Mais de $\frac{1}{2}$ a 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 SM
Feitoria	239	400	1544	3872	3938	986	421	159
Santos Dumont	187	560	1610	2741	1811	298	124	27
Centro	155	15	78	476	1314	1090	1400	1416
Arroio da Manteiga	145	382	1157	2494	1932	360	121	34
Campina	106	153	578	1525	1467	350	122	35
São Miguel	99	97	301	756	820	332	230	107
Duque de Caxias	79	125	413	1094	970	224	67	21
Vicentina	79	267	670	1360	1327	283	126	38
Morro do Espelho	74	5	14	69	182	152	208	304
Scharlau	73	136	426	1272	1743	558	398	183
Cristo Rei	49	6	22	121	332	247	322	291
Fazenda São Borja	45	12	78	235	282	78	46	31
Jardim América	37	33	137	414	571	263	268	254
São João Batista	30	14	67	226	345	149	54	32
Rio dos Sinos	29	26	100	415	716	273	160	79
Santa Teresa	29	42	199	744	984	353	211	224
Rio Branco	27	32	104	401	621	370	305	187
Campestre	27	67	230	560	651	228	125	70
Santo André	23	41	188	514	630	263	147	100
Padre Réus	19	3	15	78	144	110	123	140
Pinheiro	18	17	53	193	332	220	218	119
Fião	17	1	11	78	158	104	108	112
Boa Vista	8	13	73	201	231	70	32	18
São José	1	1	8	30	137	126	219	311

Fonte: Censo 2010 – IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

¹²¹ O salário mínimo era de R\$ 510,00 em 2010.

Na tabela 07, os dados estão agrupados por região municipal e são apresentados os percentuais de renda proporcionais ao número de domicílios dessas regiões. Assim, na tabela anterior, os bairros com maior população acabam sendo os com maior número de domicílios com renda baixa. No entanto, ao analisar os dados em sua relação “nº de domicílios/faixa de renda” é possível observar que os locais com maior número de aglomerados subnormais (ver tabela 04) são também os com maior percentual de domicílios com baixa renda: regiões oeste e nordeste.

A exceção é a região centro que abrange o bairro Duque de Caxias (que tem em seu território três aglomerados subnormais), mas também abrange os bairros com maior renda per capita, como Morro do Espelho, São José e o Centro. Desse modo, o cálculo percentual acaba aumentando os índices relacionados com as rendas mais altas, não destacando situações como o do Bairro Duque de Caxias.

Tabela 7 – % do rendimento nominal mensal domiciliar per capita – Região

Região	Nº de dom.	Sem renda	Até 1/4 de SM	Mais de 1/4 a 1/2 SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 SM
Oeste	7.809	2,60%	4,90%	13,30%	30%	32%	9,80%	5,20%	2,20%
Nordeste	9.156	2,30%	6,40%	18,70%	34,50%	27,60%	6,20%	3,10%	1,20%
Leste	11.559	2%	3,50%	13,40%	33,50%	34%	8,50%	3,60%	1,40%
Norte	16.396	2%	4,20%	13,60%	33,50%	32,70%	8,20%	4,10%	1,60%
Centro	26.040	2,30%	1,50%	6,00%	19,30%	28,00%	14,70%	14,50%	13,70%

Fonte: Censo 2010 – IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

*O percentual se refere à relação entre a quantidade de domicílios de cada região dividido pela quantidade nas respectivas faixas de renda.

2.3. Violências contra crianças e adolescentes: por que é preciso falar sobre isso?

Uma pesquisa divulgada em 2018 e realizada pela ONG Visão Mundial em parceria com um Instituto de Pesquisa de Mercados entrevistou 5.826 pessoas de 13 países da América Latina para investigar a percepção da população acerca da violência contra crianças e adolescentes. O Brasil ficou em segundo lugar, atrás apenas do México, no *ranking* de classificação criado: 29% das pessoas entrevistadas consideram o país um lugar com risco alto/médio de violência contra as crianças.

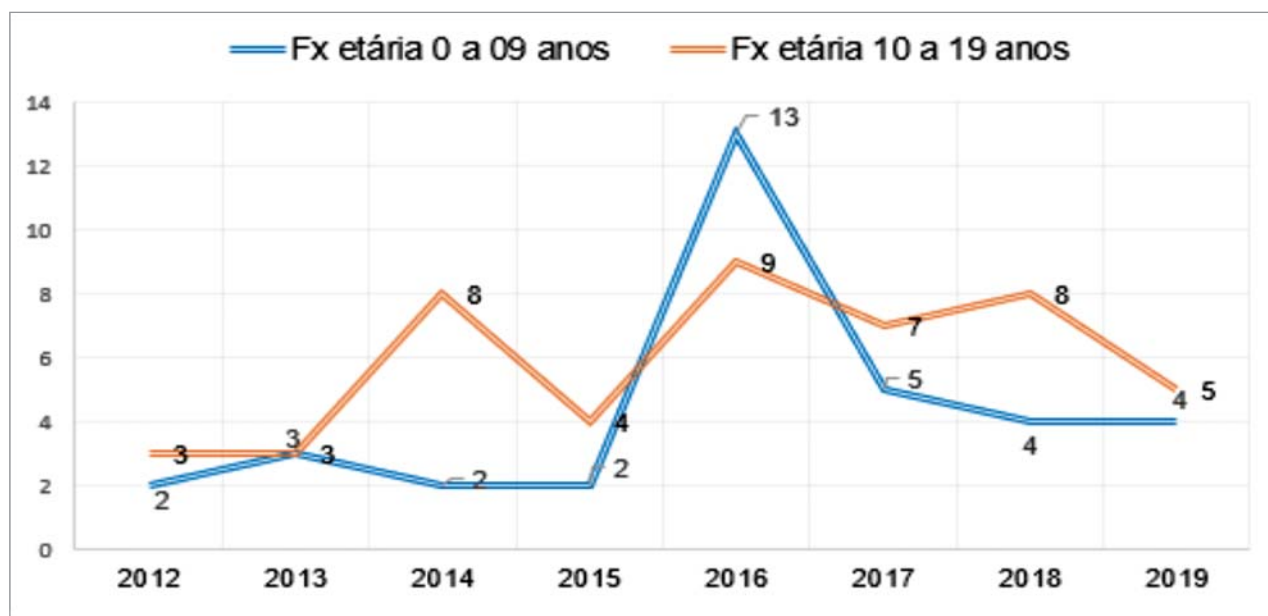
Entretanto, o monitoramento dos índices de violência, em suas mais diferentes formas e níveis, contra os mais diversos grupos sociais é um dos grandes desafios das pesquisas sobre esse tema ou mesmo para a elaboração de políticas públicas voltadas para o enfrentamento desse problema. A subnotificação e a dupla notificação são exemplos que comumente ocorrem no país. Não raro dados acerca dos mesmos fatos, divulgados por órgãos da saúde e segurança, divergem em números. Há diversos fatores que ocasionam a falta de confiabilidade dessas informações, segundo Daniel Cerqueira, pesquisador do IPEA, a saber:

Em primeiro lugar, há o problema da qualidade das informações produzidas pelas próprias organizações que participam do Sistema de Informações sobre Mortalidade Violenta, isto é, secretarias estaduais e municipais de saúde, institutos médicos legais, polícia técnica, investigação da Polícia Civil e Polícia Militar. Nesse quesito, faltam desde treinamento adequado e investimento nas organizações até decisão política para produzir

informações de qualidade. [...] Em segundo lugar, há vários problemas relacionados ao compartilhamento de informações por esses órgãos, que não se veem como parte de um sistema, mas como um conjunto de organizações, em que cada uma procura resolver o seu problema administrativo particular.¹²²

Desse modo, é fundamental ter esse problema em perspectiva quando se trata da análise dos dados referentes às diferentes formas de violência física, sexual e psicológica cometidas contra crianças e adolescentes. No caso de São Leopoldo, os dados oficiais não refletem a realidade vivenciada por diferentes serviços e entidades que atendem esse grupo. Por exemplo, as informações acerca de violência sexual cometida contra crianças e adolescentes, segundo a Secretaria Estadual de Saúde é:

Gráfico 14 – Violência sexual em São Leopoldo por faixa etária – nºs brutos



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul¹²³ – Gráfico produzido pela socióloga responsável

No gráfico, é possível observar que não há um padrão na série histórica, o que pode apontar desde uma situação atípica (como no caso de 2016, em que podem ter ocorrido fenômenos sociais que tenham implicado em maior incidência de violência sexual) ou uma subnotificação e sub-registro das ocorrências. Além disso, chamam a atenção os baixos números de ocorrência *versus* estudos que apontam a violência sexual contra crianças e adolescentes como uma das principais violações brasileiras, como demonstra o Atlas da Violência de 2019, apontando que 50,9% do total de estupro notificados no país foram cometidos contra crianças e 17% contra adolescentes. E o Relatório Child Rights Now – Análises da Situação dos Direitos da Criança, produzido pelo Grupo Joining Forces, estima que cerca de 100 mil meninas de até 13 anos sofram anualmente violência sexual no país.

A assertiva das inconsistências dos dados e a subnotificação de ocorrências pode ser observada através dos dados do Conselho Tutelar Centro do município de São Leopoldo. O órgão atende as regiões centro, leste e oeste e registrou, em 2017, 53 atendimentos a crianças e adolescentes em decorrência de violência sexual. Um número bem maior do que o registrado na Secretaria Estadual de Saúde, que

¹²² W. Sidney. Em busca do número real de homicídios. *Revista Desafios do Desenvolvimento/IPEA*, v. 79, n. 10, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3026:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 24.9.2019.

¹²³ Disponível em: <http://bipublico.saude.rs.gov.br/index.htm>. Acesso em: 20.1.2020.

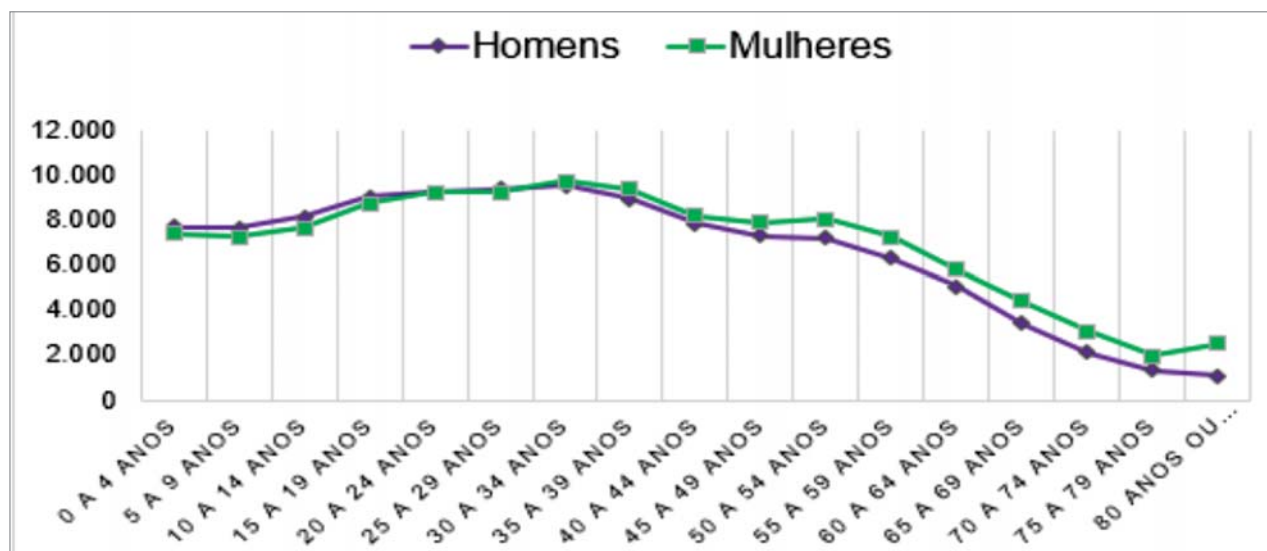
aponta apenas 12 casos de violência sexual contra essa faixa etária. Esse exemplo comparativo é apresentando neste diagnóstico para apontar a necessidade de qualificação da sistematização dos dados referentes às diferentes violências sofridas por crianças e adolescentes.

Entre os tipos de violências sofridas por crianças e adolescentes estão a automutilação e o suicídio. De acordo com os dados fornecidos pela Secretária Estadual de Saúde, não há nenhum caso registrado de automutilação de crianças e adolescentes, entre os anos de 2012 e 2019, em São Leopoldo. Todavia, profissionais da saúde e educação que atendem e acompanham esse grupo afirmam que os casos de automutilação têm se tornado cada vez mais numerosos, especialmente entre meninas adolescentes.¹²⁴

O relatório Child Rights Now – Análises da Situação dos Direitos da Criança apontou que, em 2017, cerca de 5,7% dos assassinatos e 12% dos suicídios por homotransfobia foram de pessoas com menos de 19 anos. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a segunda principal causa de mortes, no mundo, entre jovens de 15 a 29 anos é o suicídio. O Ministério da Saúde revelou que de cada 10 suicídios de jovens entre 10 e 29 anos 06 são de pessoas que se autodeclaravam negras. Na cartilha *Óbitos por suicídio entre adolescentes e jovens negros*, do Ministério da Saúde, entre os anos de 2012 e 2016,¹²⁵ enquanto a taxa se manteve estável entre jovens brancos, entre negros houve um aumento de 12% dos casos. No entanto, em São Leopoldo, entre os anos de 2012 e 2017, teriam ocorrido apenas 07 suicídios de adolescentes, segundo dados registrados na Secretaria Estadual de Saúde.

Outro aspecto pouco explorado no monitoramento e na elaboração de políticas públicas é a interseccionalidade da categoria de gênero no fenômeno da violência vivenciada por crianças e adolescentes. Como é possível observar no gráfico abaixo, entre 0 e 20 anos de idade há um leve predomínio no número de pessoas do sexo masculino na população leopoldense. No entanto, a partir dos 20 anos a diferença entre o número de mulheres e homens diminui, até que, a partir dos 30 anos de idade, as mulheres passam a ser maioria, chegando ser 25% a população de mulheres em relação aos homens a partir dos 60 anos de idade.

Gráfico 15 – População de homens e mulheres por faixa etária – Sexo – Estimativa 2017



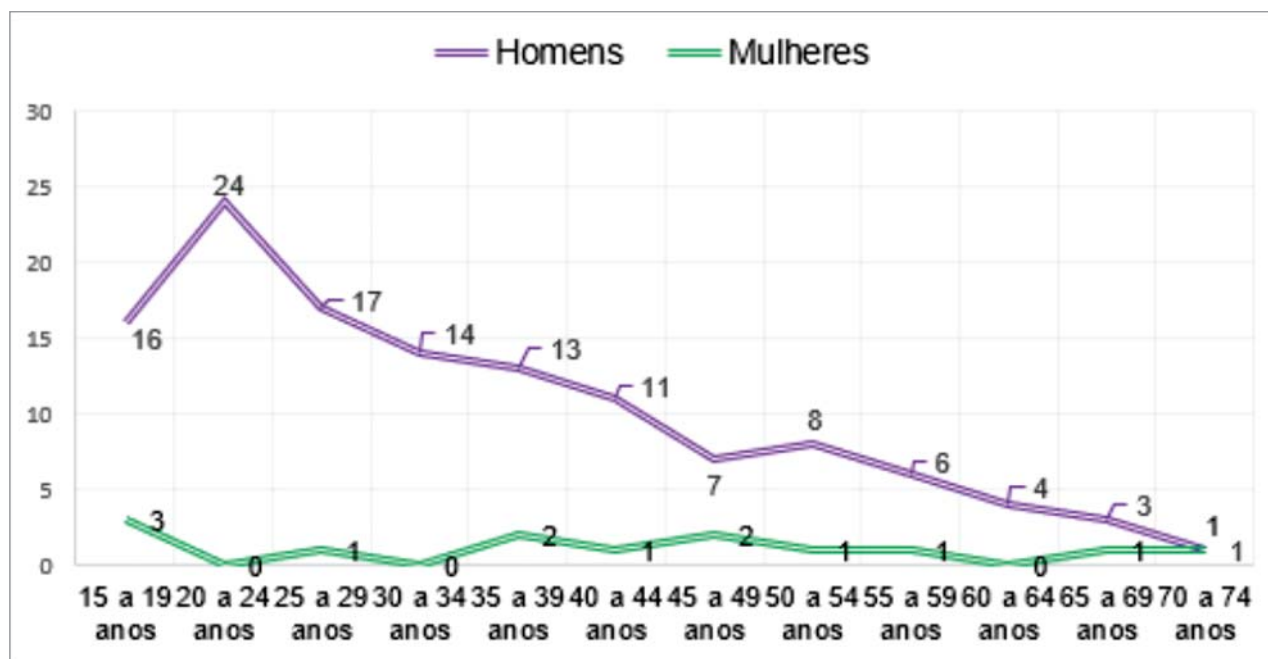
Fonte dos dados brutos: Estimativas Populacionais FEE – Revisão 2018 – Gráfico produzido pela socióloga responsável

¹²⁴ L. Lopes; L. C. Teixeira. Automutilações na adolescência e suas narrativas em contexto escolar. *Estilos da Clínica*, v. 24, n. 2, 2019.

¹²⁵ Brasil. Ministério da Saúde. *Óbitos por suicídio entre adolescentes e jovens negros 2012 a 2016*. Brasília: UnB, 2018. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/obitos_suicidio_adolescentes_negros_2012_2016.pdf?fbclid=IwAR1JvKQIuNZNIT6s_XKYEm6OiAUWfWH1toENITr1xUB1TjV_wlWCeAlIBIM. Acesso em: 13.06.2021.

O gráfico 16 apresenta o número de registros civis por óbito violento no ano de 2017 divulgado pelo IBGE. Na representação é possível verificar duas linhas: uma que representa mulheres por faixa etária, na qual se observa uma constância no número de mortes violentas entre mulheres independente da faixa etária. Já no eixo que representa os homens, como já referido, percebe-se uma grande elevação no número de mortes violentas entre a adolescência e início da vida adulta.

Gráfico 16 – Registro de óbito em 2017 por causa violenta/faixa etária – Sexo



Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Civis de 2017/IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Esses dados demográficos revelam dois fatores fundamentais relacionados com a expectativa de vida de homens e mulheres no Brasil: adolescentes e jovens adultos do sexo masculino são as principais vítimas de violência urbana¹²⁶, seja esta causada por situações de vulnerabilidade social¹²⁷ (tráfico de drogas), seja pelo alto índice de acidentes de trânsito¹²⁸. Em idade adulta, especialmente na terceira idade, os homens são quem procuram menos os cuidados preventivos de saúde.¹²⁹ Em ambas as situações está envolvida a questão de como se constrói a identidade masculina: a demonstração de força física, desafios às regras e a impossibilidade de se mostrar frágeis¹³⁰ são concepções identitárias de masculinidade que permeiam a cultura, independentemente da transversalidade da categoria de classe social.^{131,132}

¹²⁶ M. C. S. Minayo. Seis características das mortes violentas no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 135-140, 2009.

¹²⁷ N. H. Mansano; M. M. U. Gutierrez; W. Ramalho; E. C. Duarte. Homicídios em homens jovens de 10 a 24 anos e condições sociais em municípios do Paraná e Santa Catarina, Brasil, 2001-2010. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 22, n. 2, p. 203-214, jun./2013.

¹²⁸ R. L. F. Almeida, J. G. Bezerra Filho; J. U. Braga, F. B. Magalhães, M. C. M. Macedo; K. A. Silva. Via, homem e veículo: fatores de risco associados à gravidade dos acidentes de trânsito. *Revista de Saúde Pública*, v. 47, n. 4, p. 718-731, ago./2013.

¹²⁹ F. M. Costa-Júnior; A. C. B. Maia. Concepções de homens hospitalizados sobre a relação entre gênero e saúde. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. Brasília, v. 25, n. 1, p. 55-63, 2009.

¹³⁰ R. Gomes; E. F. Nascimento; F. C. Araújo. Por que os homens buscam menos os serviços de saúde do que as mulheres? As explicações de homens com baixa escolaridade e homens com ensino superior. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 6, p. 2859-2869, 2007.

¹³¹ E. F. Nascimento; R. Gomes; L. E. F. S. Rebello. Violência é coisa de homem? A “naturalização” da violência nas falas dos homens jovens. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 4, p.1151-1157, 2009.

¹³² M. Nascimento; M. Segundo; G. Barker. Reflexões sobre a saúde dos homens jovens: uma articulação entre juventude, masculinidade e exclusão social. In: R. Gomes (Org.). *Saúde do homem em debate*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

[...] o incentivo aos meninos para afirmarem a sua virilidade por meio de provas dramáticas, em quase todas as sociedades humanas, torna a aquisição da masculinidade um processo violento. [...] Por outro lado, esse modelo hegemônico de constituição do masculino tem trazido consequências para a saúde e a vida dos homens. Uma delas é a dificuldade diante de medidas preventivas de saúde como o exame contra o câncer de próstata que desperta angústia e medo da homossexualidade e da impotência; outra são os riscos à saúde reprodutiva pela falta de proteção contra as doenças sexualmente transmissíveis e/ou por não aceitarem ter problemas de infertilidade; Outra consequência é aquela que expõe os homens a agravos acidentais e intencionais fatais e não-fatais, destacados no presente trabalho, em que o corpo masculino aparece como aquele que busca ou se expõe a riscos e pelo qual se desenvolve a violência e o enfrentamento como forma de obter respeito. Por conseguinte, morrem primeiro que a mulher e as causas de suas mortes refletem uma exposição deliberada de enfrentar riscos e perigos.¹³³

Um dos fenômenos que mais causam situações de vulnerabilidade a crianças e adolescentes é o dos altos índices de violência letal do país. O Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens desenvolvido pelo Observatório de Favelas em conjunto com o Laboratório de Análise da Violência (LAV), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e com apoio do UNICEF tem monitorado o risco desse tipo de mortalidade no país. E, de acordo com sua última publicação, em 2017, o *Índice de homicídios na adolescência/IHA*, a partir dos dados de 300 municípios, para cada 1.000 adolescentes entre 12 e 17 anos 3,65 morrem vítimas de homicídio.¹³⁴

Os dados do IHA revelam que a violência contra esse grupo tem aumentado. Em 2005, no primeiro ano que esse indicador começou a ser monitorado, o índice era de 2,75 e não parou de crescer nos anos subsequentes, chegando a 3,7 em 2014. Entre as questões fundamentais para a compreensão do fenômeno do extermínio da juventude estão imbricadas três categorias: raça, classe e gênero.

O racismo estrutural é institucionalizado no Brasil e aumenta o risco social de jovens negros na medida em que estes são as principais vítimas da histórica exclusão socioeconômica do país e do capital simbólico produzido pelo racismo.¹³⁵ Estudos mostram que historicamente as políticas de segurança no país se voltaram para a contenção dos corpos jovens, negros e pobres, construindo um imaginário no qual as juventudes em situação de vulnerabilidade ocupam o lugar de sujeitos potencialmente perigosos e com comportamentos que desestabilizam a ordem social.¹³⁶

A terceira categoria, a de gênero, é a que carece de mais dados. Muitos estudos têm focado no alto índice de morte entre jovens homens, como já acima explicado nesse documento. O IHA mostra que, em 2014, o risco relativo por sexo era de 13,52, ou seja, um adolescente homem (categoria de gênero – construção identitária de masculinidades) tem 13 vezes mais chance de morrer por homicídio do que uma adolescente mulher. No entanto, os dados que se referem às violências sofridas pelas adolescentes do sexo feminino ainda são incipientes e termos como “feminicídio” ainda causam confusões e subnotificações¹³⁷ nos órgãos de segurança.

¹³³ E. R. de Souza. Masculinidade e violência no Brasil: contribuições para a reflexão no campo da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2005, p. 61. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2005.v10n1/59-70/pt>. Acesso em: 15.9.2019.

¹³⁴ D. L. B. de Melo; I. Cano (Orgs.). *Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014*. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1192.html>. Acesso em: 14.8.2019.

¹³⁵ F. C. S. Lemos; R. H. S. Aquino; A. C. F. Franco; P. P. F. Piani. O extermínio de jovens negros pobres no Brasil: práticas biopolíticas em questão. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, v. 12, n. 1, p. 164-176, 2017. Disponível em: http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/revista_ppp/article/view/1912/1285. Acesso em: 13.9.2019.

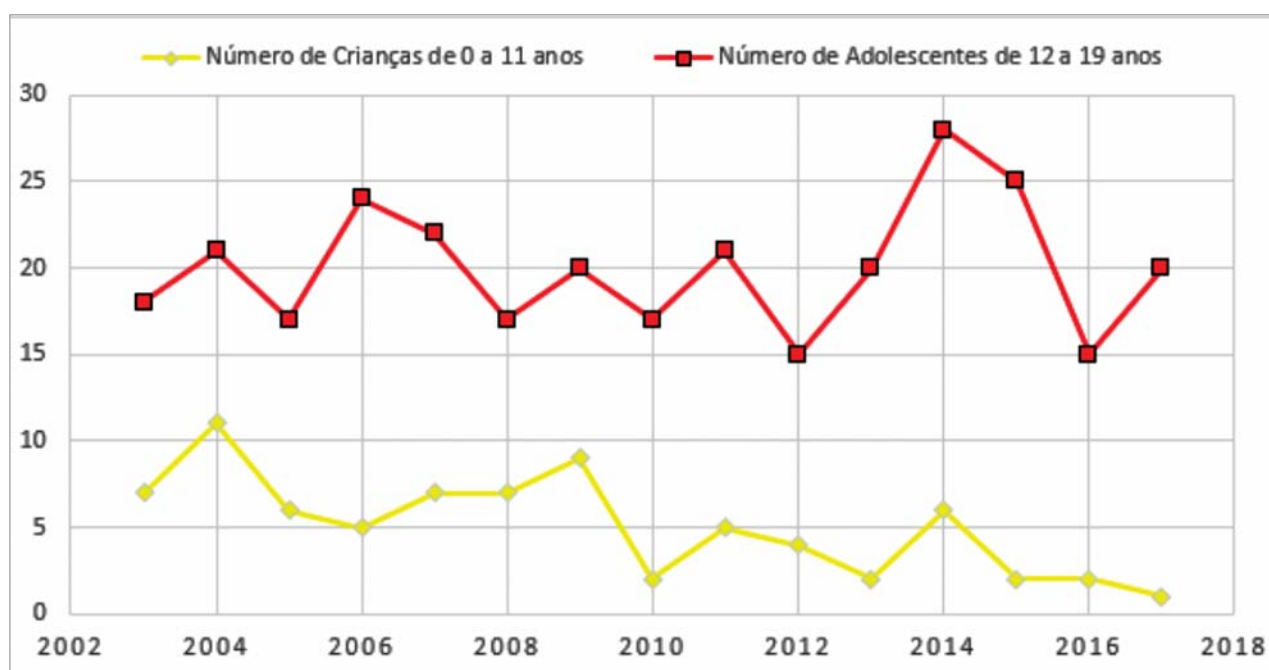
¹³⁶ B. Gershenson; G. G. Ferreria; L. de F. Ávila; C. O. Jacques. Juventudes encerradas: extermínio e aprisionamento segundo opressões de classe, raça e gênero. *Argumentum*, v. 9, n. 1, p. 119-133, 2017. Disponível em: <http://www.publicacoes.ufes.br/argumentum/article/view/13724/10935>. Acesso em: 07.10.2019.

¹³⁷ I. S. Gomes. Um campo minado de (des)informações: os desafios para visibilizar feminicídios no Brasil. *Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)*. Florianópolis, 2013. Disponível em: http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1371604675_ARQUIVO_UmcampominadodedesinformacoesosdesafiosparavisibilizarfeminicidiosnoBrasil.pdf. Acesso em: 03.11.2019.

Nos dados apresentados pela publicação do IHA, o estado que apresentou o maior índice de homicídios de adolescentes foi o Ceará com 8,71 mortes e o Rio Grande do Sul ocupou a 19ª colocação com um IHA de 2,78, mas Porto Alegre ocupa, entre as capitais, um índice mais violento (IHA de 4,40, acima da média nacional de 3,7) ou a 11ª posição nacional e a 1ª posição na região sul. A Região Metropolitana de Porto Alegre tem tido um crescimento constante de homicídios de adolescentes ao longo dos anos, dobrando o IHA de 1,57 em 2000 para 3,13 em 2014.

Conforme a publicação do IHA de 2017, São Leopoldo passou de um índice de 2,47 em 2013 para 5,37 em 2014, um aumento de 111% em um ano. O IBGE também fornece dados referentes a óbitos violentos a partir do que é computado pelo registro civil: no gráfico 17 é possível acompanhar as informações desses dados que convergem com o que é apresentado pelo IHA. Os dados do IBGE divulgados referem-se aos anos de 2003-2017 e observa-se um número alto de óbitos violentos entre crianças e especialmente entre adolescentes com uma tendência de crescimento nos últimos anos.

Gráfico 17 – Registro civil de óbitos violentos de crianças e adolescentes – 2003 – 2017 – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Civis de 2017/IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O IBGE não divulga dados como o tipo de violência que causou o óbito (podendo tratar-se desde homicídios até acidentes de trânsito) nem dados referentes a raça/cor da vítima. Novamente se destaca que esses dados revelam o que é oficialmente notificado e registrado e que uma das possibilidades é a de que os óbitos causados por violência não estão sendo registrados adequadamente. Na tabela 07, verifica-se que, em 2017, houve uma morte de criança com menos de 01 ano de idade por motivo violento. Entre as crianças, os principais motivos de óbito foram registrados como causas “naturais”, já entre adolescentes homens o principal motivo do óbito foi por causa violenta.

Tabela 8 – Natureza do óbito em registro civil de 2017 por sexo e faixa etária – nºs brutos

Idade do(a) falecido(a)	Natural		Violenta		Ignorado	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Menos de 1 ano	17	14	1	–	–	–
Menos de 7 dias	8	6	–	–	–	–
Menos de 1 dia	3	2	–	–	–	–
1 ano	–	1	–	–	–	–
2 anos	–	–	–	–	–	1
12 anos	1	–	–	–	–	–
13 anos	1	1	–	1	–	–
14 anos	–	–	–	–	–	–
15 a 19 anos	4	3	16	3	–	–

Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Cíveis de 2017/IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

Os altos índices de violência letal de adolescentes e jovens são comumente associados ao tráfico de drogas e à pobreza. Porém, a proliferação do tráfico de drogas e a adesão de crianças e adolescentes de periferias às atividades do narcotráfico são fenômenos sociais bastante complexos que se sobrepõem à tradicional lógica de necessidade material/financeira. Elementos como pertencimento social, identidade e gênero estão imbricados nesse processo e precisam ser compreendidos para uma real discussão do problema:

Em sua territorialização, os bondes e comandos invadiram e desestabilizaram o espaço das escolas públicas, seja com roubos e ameaças a professores e alunos, seja com a venda de drogas, seja com o recrutamento de crianças e adolescentes. Numa dinâmica em que o sonho de algumas meninas é ser Arlequina (a namorada vilã do Coringa) e de muitos meninos é virar pedreiro. Não, não se trata do construtor de casas, ingênuo leitor, mas sim de outro pedreiro, o homem da pedra (o *crack*), ou seja, o traficante. Pois a disputa vai além dos territórios, alcançando valores, corações e mentes, bem como promovendo um *ethos* guerreiro associado à vida loka, do poder, da ostentação e da violência sem limites, que se pode ver e ouvir nos *funks* amplamente divulgados nas redes sociais. Como poderíamos nomear essa sociedade cujos sonhos infanto-juvenis foram parcialmente capturados pelo narcotráfico?¹³⁸

A violência perpetrada pelo Estado e pelo narcotráfico contra adolescentes e jovens tem aumentado drasticamente nas últimas décadas. Além disso, os exterminados têm gênero, cor e endereço: são jovens, do sexo masculino, negros e moradores das periferias brasileiras. Como exemplo do processo de extermínio de jovens negros da periferia brasileira pode-se citar um caso com repercussão mundial e cotidiano acontecimento da realidade brasileira: o assassinato do adolescente Marcos Vinícius da Silva que morreu no dia 20 de junho de 2018 após ser atingido por um tiro nas costas.¹³⁹

A tragédia ocorreu em meio a uma operação policial/militar no Complexo de Favelas da Maré, no Rio de Janeiro. O adolescente de 14 anos foi alvejado durante a manhã enquanto se dirigia à escola.

¹³⁸ S. M. P. S. Sousa. Sobre a questão da violência – Entrevista especial com Wagner Cabral. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 2, p. 945-960, aqui p. 953, 2018.

¹³⁹ Ver reportagens sobre o caso: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/antes-de-morrer-adolescente-baleado-na-mare-disse-para-mae-que-tiros-partiram-de-caveirao-22807752.html>; <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47518522>; https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/22/politica/1529618951_552574.html.

Devido à operação militar, as vias que chegavam até o local do acidente estavam interditadas pela polícia naquele dia. A ambulância não chegou a tempo. E o menino morreu nos braços de sua mãe.

As mortes de adolescentes entre 15 e 19 anos, têm sexo, raça, geografia e endereço certos: as principais vítimas de violência da violência física e letal são meninos negros (o risco de homicídio entre adolescentes negros é 2,88 vezes superior ao índice entre brancos) que moram em favelas e periferias de todo o país, especialmente nas regiões mais pobres (dos 12 estados com alta vulnerabilidade juvenil à violência, 8 são da região Nordeste e 4 da região Norte). A situação chega a níveis críticos como em Alagoas, onde um jovem negro tem 12,7 vezes mais chances de morrer assassinado do que um jovem branco.¹⁴⁰

Essa tem sido uma das rotinas dos complexos de favelas cariocas desde que uma intervenção militar foi iniciada em fevereiro de 2018. Moradores e moradoras convivem com essa rotina, na qual além de tiroteios – no dia em que Marcos foi assassinado entre os aparatos utilizados pela força policial estava um helicóptero do BOPE, conhecido como *Caveirão*, que sobrevoava baixo e atirava em direção à favela – sofrem, conforme suas denúncias, diversas invasões de moradia, revistas aleatórias e ameaças tanto da força de Estado quanto das redes do tráfico.

Organizações pelos Direitos Humanos têm denunciado o extermínio da juventude negra que vem acontecendo há décadas no Brasil. Os milhares de mortes são noticiadas na grande mídia como estatísticas descartáveis. É possível refletir sobre a cobertura desse tipo de acontecimento a partir dos conceitos trabalhados por Judith Butler, em seu livro “Quadros de guerra – quando a vida é passível de luto”¹⁴¹. Na obra, a autora trabalha com o conceito de enquadramento para demonstrar como cenários de guerra (ou de torturas ou violências) são manipulados para construir verdades e moldar cenários, nos quais algumas vidas são passíveis de visibilidade e, portanto, constroem modos de reconhecimento.

Não podemos reconhecer facilmente a vida fora dos enquadramentos nos quais ela é apresentada, e esses enquadramentos não apenas estruturam a maneira pela qual passamos a conhecer e a identificar a vida, mas constituem condições que dão suporte para essa mesma vida. As condições devem ser mantidas, o que significa que existem não apenas como entidades estáticas, mas como instituições e relações sociais reproduzíveis.¹⁴²

Para Butler, essas vidas não podem ser sequer consideradas perdas, se de fato nunca foram consideradas vivas: “Há ‘sujeitos’ que não são exatamente reconhecíveis como sujeitos e há ‘vidas’ que dificilmente – ou, melhor dizendo, nunca – são reconhecidas como vidas”.¹⁴³ Com relação a essas vidas, cabe uma observação: há muito o conceito de “pobre” na Teologia da Libertação não se refere à dimensão meramente econômica.

A pobreza tem corporeidade e rostos diversos. Por causa dessa diversidade de corpos e rostos, um dos temas sobre os quais se deve refletir é o do racismo estrutural no Brasil. Segundo dados da UNICEF, são assassinados diariamente 16 adolescentes no Brasil e destes 77% são do sexo masculino e negros¹⁴⁴. A organização calcula que se as políticas públicas não mudarem, em sete anos 43 mil jovens serão assassinados no país. Ativistas dos movimentos negro e de juventude trabalham com o conceito de genocídio, um extermínio silencioso que ocorre nas periferias brasileiras e que tem os corpos negros como principais vítimas. Butler¹⁴⁵ utiliza o conceito de corpos abjetos para refletir sobre esse tipo de

¹⁴⁰ *Child Rights Now*, p. 40.

¹⁴¹ J. Butler. *Quadros de guerra – Quando a vida é passível de luto?* Trad. de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

¹⁴² *Ibid.*, p. 44.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 17.

¹⁴⁴ Dado disponível em: <https://cebi.org.br/2017/10/11/juventude-extermínio-e-violência/>. Acesso em: 19.7.2017.

¹⁴⁵ B. Prins; I. C. Meijer. Entrevista com Judith Butler – como os corpos se tornam matéria. *Estudos Feministas*, p. 155-167, 2002.

contexto: o abjeto relaciona-se com todo tipo de corpos cujas vidas não são consideradas “vidas” e cuja materialidade é entendida como

não importante [...] podemos notar, por exemplo, na matança de refugiados libaneses: o modo pelo qual aqueles corpos, aquelas vidas, não são entendidas como vidas. Podem ser contados, geralmente causam revolta, mas não há especificidade. Posso verificar isso na imprensa alemã quando refugiados turcos são mortos.¹⁴⁶

A identidade negra foi sistematicamente reprimida pelos Estados da América Latina. O retrato idílico do mestiço brasileiro e da mestiça brasileira é tema hoje reinterpretado pelas ciências sociais. A miscigenação ocorrida no Brasil tem como base um processo violento de abuso de escravos, escravas e grupos indígenas e esconde também políticas estatais de embranquecimento da população no final do século XIX e início do século XX.

Ao tratar do tema de identidade negra, Gilroy¹⁴⁷ trabalha com o conceito de Atlântico negro que traz a ideia da diáspora negra; as culturas e identidades negras seriam indissociáveis da experiência da escravidão moderna e de sua herança racializada espalhada pelo Atlântico. É na memória da escravidão e na experiência do racismo que se funda politicamente a identidade cultural de negros e negras no Ocidente. O afirma que não há uma essência negra, trata os elementos da cultura negra como algo em constante reelaboração, respeitando as conjunturas sociais e a historicidade dos grupos negros dos mais diversos locais.

Se por um lado as principais vítimas da violência letal são os adolescentes, as jovens sofrem especialmente a questão da sexualização precoce. Segundo a Unicef, em seu relatório Perfil do casamento infantil e uniões precoces, divulgado em 2019, 26% das brasileiras iniciaram uma união estável antes de completarem 18 anos. Pelos cálculos estimativos da entidade, se não houver políticas públicas voltadas para essa questão, em 2030 o Brasil terá uma das maiores taxas de casamento infantil do mundo e ficará atrás apenas da África subsaariana.

Trata-se da objetificação e sexualização precoce dos corpos femininos. Desde a infância os corpos de meninas e adolescentes mulheres são disciplinados para atender um ideal feminino pautado em seu corpo como objeto sexualizado. Essa questão tem sido explorada por estudos na área da comunicação de massa, uma vez que a mídia normaliza a sexualização de meninas, naturalizando inclusive relações que se baseiam em romances entre adolescentes e homens adultos:

O estudo do Efeito Lolita aborda a sexualização feminina em idade precoce e de maneira inadequada, incentivada pelos meios de comunicação de massa. [...] Efeito Lolita é o conjunto de mitos sobre a sexualidade das garotas, com ampla circulação em nossa cultura e que tem o intuito de limitar, minar e restringir o progresso sexual de crianças e adolescentes do sexo feminino. Para funcionar, o Efeito Lolita se apoia em cinco mitos: “se você tem, exiba”; “anatomia de uma deusa do sexo”; “as garotas bonitas”; “ser violento é sexy” e “do que os rapazes gostam”.¹⁴⁸

Essas assertivas são corroboradas pelos dados do Registro Civil de 2017 apresentados na Tabela 8: foram registrados 22 casamentos civis em que uma das pessoas era adolescente. Em 90% dessas uniões, a pessoa adolescente era do sexo feminino. Enquanto dois adolescentes do sexo masculino se casaram com idade entre 15 e 17 anos, 20 adolescentes do sexo feminino se casaram na mesma faixa de idade.

¹⁴⁶ Ibid., p. 161-162.

¹⁴⁷ H. M. Mattos. Resenha do livro O Atlântico Negro – Modernidade e Dupla Consciência de Paul Gilroy. *Estudos Afro-asiáticos*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2002.

¹⁴⁸ P. R. Rocha. *Efeito Lolita: a sexualização e objetificação feminina por meio da mídia, em uma análise da fanpage da Capricho no Facebook*. 4º Seminário Internacional de Educação e Sexualidade – 2º Encontro Internacional de Estudos de Gênero: Fundamentalismos e violências. Vitória/ES, 2016. Disponível em: http://www.gepsexualidades.com.br/resources/anais/6/1467379182_ARQUIVO_ArtigoEfeitoLolita.pdf. Acesso em: 13.8.2019.

Tabela 9 – Registro civil de casamento por sexo e faixa etária

Faixa etária	Homens	Mulheres
Menos de 15 anos	0	0
15 anos	0	0
16 anos	2	7
17 anos	0	13

Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Cíveis de 2017/IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

Na tabela abaixo, é possível verificar os dados referentes ao Censo 2010 acerca da união conjugal. Há dez anos, as informações indicavam a mesma realidade demonstrada na tabela anterior. No caso do censo, são investigadas também as uniões estáveis não regularizadas em cartório. Em 2010, 768 uniões conjugais tinham ao menos uma pessoa entre 10 e 17 anos como um dos cônjuges. Cerca de 80% dessas pessoas eram adolescentes do sexo feminino: em números brutos 620 mulheres e 148 homens. Outro dado fundamental apontado é o caso de 33 meninas entre 10 e 14 anos terem sido identificadas como cônjuge em uma união “consensual”.

Tabela 10 – União conjugal por sexo e faixa etária – n^{os} brutos

Faixa etária	Casamento civil e religioso		Somente casamento civil		União consensual	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
10 a 14 anos	0	0	0	0	0	33
15 a 17 anos	0	34	10	35	138	518

Fonte dos dados brutos: Censo 2010 – IBGE – Tabela produzida pela socióloga responsável

Outro complexo fenômeno que intensifica as situações de vulnerabilidade social é a gravidez na adolescência que perpassa diferentes classes sociais. Uma das problemáticas que envolvem o fenômeno é a falta de políticas públicas que promovam educação sexual adequada a crianças e adolescentes. A gravidez precoce não é causada somente pela desinformação acerca dos fatos biológicos, mas também por hábitos culturais (relacionados com a contracepção) e processos identitários, uma vez que adolescentes grávidas muitas vezes veem na gestação uma forma idealizada de existência enquanto sujeito. Ao tema da gravidez também se conjuga a discussão acerca da criminalização (jurídica, institucional e cultural) do aborto, cuja responsabilidade recai sobre as mulheres. Por fim, novamente a categoria de gênero precisa ser analisada no impacto causado pela gravidez entre adolescentes:

Pode-se postular que, tanto nas classes médias quanto nas populares, a paternidade adolescente impacta pouco nos percursos escolares e de trabalho masculinos. A relatividade dessas consequências se deve a fatores distintos, como diversos são os modos de manifestação em cada um dos contextos. Nos estratos médios, o fenômeno é atestado na preservação dos projetos e percursos educacionais e de carreira dos sujeitos a despeito da ocorrência da paternidade. Entre os populares, o pequeno impacto da experiência deriva do fato de que as inflexões mais significativas nessas carreiras são produzidas por fatores que antecedem, em muito, a paternidade adolescente. Visto sob outro ângulo, a exterioridade ou expulsão dos rapazes de classes populares com relação à casa tende

a preceder a eventual ocorrência de uma paternidade adolescente na biografia. Já nos estratos médios, o fenômeno da exterioridade masculina aparece menos vigoroso: ele é contrabalançado pelo prolongamento de sua juventude, mesmo quando advém a paternidade. Por sua vez, a maternidade adolescente nas classes populares não apressa o ingresso dessas mulheres no mercado de trabalho. Torna-as, ainda que provisoriamente, mais dependentes de outros – parceiros, familiares ou ambos – para garantir sua subsistência e a da criança.¹⁴⁹

No gráfico 18, de acordo com as informações do registro civil de 2017 divulgadas pelo IBGE, em São Leopoldo, 5% de todas as parturientes eram adolescentes com idade entre 10 e 17 anos. Em números brutos, isso representa 67 mulheres, 10 delas com menos de 15 anos, 05 com 15 anos, 23 com 16 anos e 29 com 17 anos. Todavia, é preciso destacar que pesquisas realizadas acerca do tema, em âmbito nacional, apontam que as taxas de gravidez precoce caíram entre adolescentes de classe média, sendo que o mesmo fenômeno não tem se repetido entre jovens da periferia.¹⁵⁰

Gráfico 18 – Registro civil de nascimento – Idade da parturiente/2017



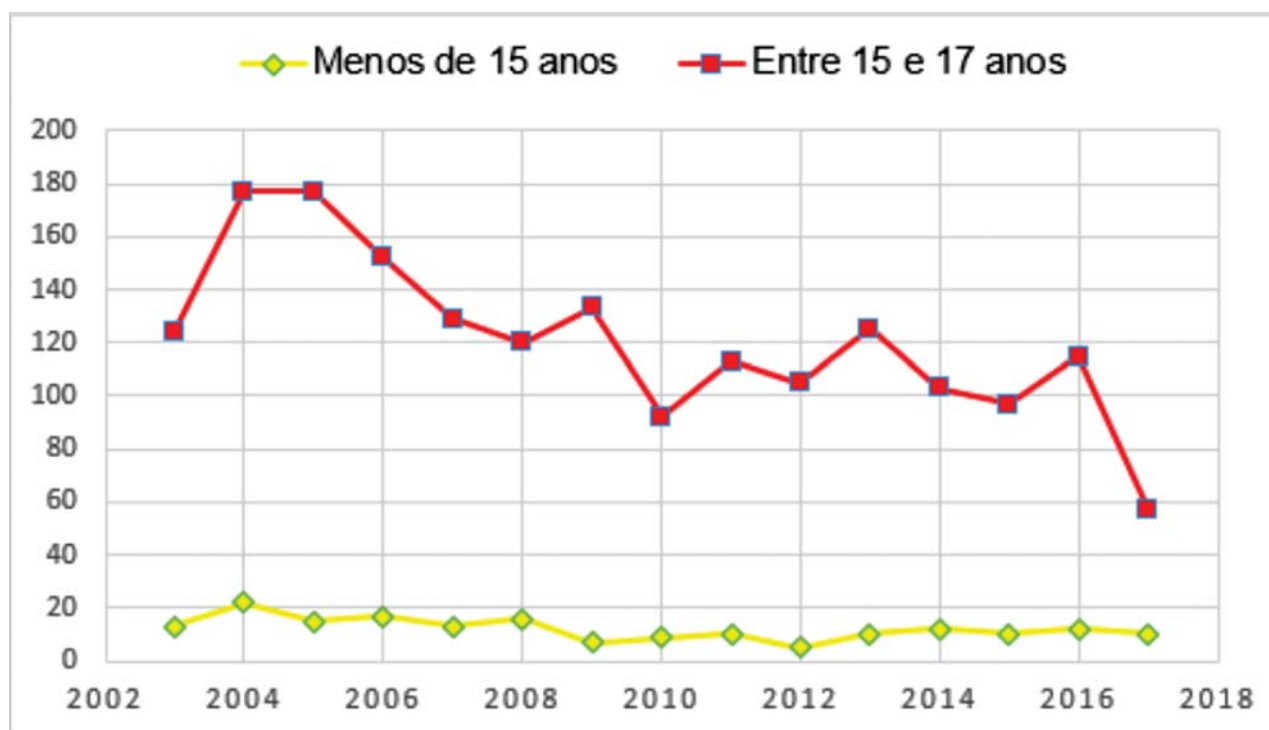
Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Cíveis de 2017/IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Num período de 14 anos, entre 2003 e 2017, houve uma diminuição de 51% nos números registrados de gravidez na adolescência a partir dos dados de registro civil. Em 2013, como mostra o gráfico 19, ao todo 137 adolescentes tiveram filhos nesse ano, dessas 13 tinham menos de 15 anos e 124 adolescentes com idades entre 15 e 17 anos. No entanto, o gráfico demonstra uma tendência diferente entre adolescentes com menos de 15 e aquelas que tinham entre 15 e 17 anos: enquanto os números caem em mais da metade nessa última faixa etária, passando de 124 em 2003 para 57 em 2017, o número de grávidas entre adolescentes com menos de 15 anos permanece estável ao longo desses anos.

¹⁴⁹ M. L. Heilborn; T. Salem; F. Rohden; E. Brandão; D. Knauth; C. Victora; E. Aquino; C. McCallum; M. Bozon. Aproximações sócio-antropológicas sobre gravidez na adolescência. *Horizontes Antropológicos*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 17, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010471832002000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 3.11.2019.

¹⁵⁰ “A despeito de indicações de uma reversão nas taxas de nascimentos para mães entre 15 a 19 anos, a prevalência da gravidez na adolescência permanece relativamente alta, como um fenômeno quase que exclusivo das camadas mais pobres da população. E se, hoje, os resultados de diferentes pesquisas forçaram uma revisão de várias representações presentes no senso comum sobre a gravidez na adolescência, ao mostrar que elas não são necessariamente indesejadas ou mesmo não planejadas, o fato de muitas vezes resultarem de escolhas das jovens não nos preclui de examinarmos o contexto em que essas escolhas são feitas e, principalmente, as suas consequências” (A. S. Chacham; M. B. Maia; M. B. Camargo. Autonomia, gênero e gravidez na adolescência: Uma análise comparativa da experiência de adolescentes e mulheres jovens provenientes de camadas médias e populares em Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 29, n. 2, p. 389-407, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v29n2/a10v29n2>. Acesso em: 23.8.2019).

Gráfico 19 – Registro civil de nascimento – Idade da parturiente – 2003-2017



Fonte dos dados brutos: Estatísticas dos Registros Cíveis de 2017/IBGE – Gráfico produzido pela socióloga responsável

3. Cadastro Único para programas sociais

Nesta seção serão apresentados dados das famílias que estão cadastradas no Cadastro Único do município de São Leopoldo. O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado em 2001 através do decreto Federal nº 3.877 como instrumento para uso dos programas de transferência de renda. Mas, somente em 2003 com a criação do Programa Bolsa Família (e a unificação de todos os programas existentes a época) é que o Cadastro Único passa a ser ferramenta central para gestão dos programas sociais voltados às famílias de baixa de renda e como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica desse público.¹⁵¹

A partir do decreto Federal nº 6.135 de 2007, a adoção dele pelos municípios passou a ser obrigatória para a “seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”.¹⁵² Todos os municípios e estados da federação pactuaram com a utilização dessa ferramenta. A orientação federal é que todas as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo sejam cadastradas. Entre os principais programas que exigem o cadastramento no Cadastro Único estão o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Minha Casa Minha Vida. Devido à vinculação do cadastro com esses programas, o instrumento acaba sendo a porta de entrada para muitas famílias em situação de vulnerabilidade social à rede socioassistencial.

A cobertura dessa rede – estrutura de implantação nacional descentralizada em todos os 5.570 municípios do país – e a abrangência e a qualidade das informações coletadas – mais de 26 milhões de famílias cadastradas – colocam o Cadastro Único como uma fonte de informação primária para as mais diversas políticas sociais voltadas para a população de baixa renda e, por consequência, reflete grande potencial de articulação dessas políticas que se consolidam e se expandem a partir do Cadastro Único.¹⁵³

Em relação à base de dados do Cadastro Único municipal, destaca-se que o cadastramento e seu gerenciamento estão sob a responsabilidade do município. A inserção das famílias pode se dar por livre demanda, ou seja, elas buscam o serviço, através de mutirões de cadastramento em regiões específicas de determinado município (como áreas de difícil acesso, áreas de reassentamento etc.), ou por busca ativa, na qual técnicos e técnicas sociais a partir de informações do território e das famílias buscam potenciais beneficiários de programas sociais.

Sobre o cadastramento destaca-se que as informações coletadas por esse cadastro diferem bastante do método adotado por institutos de pesquisa como o IBGE e FEE. Por isso, a leitura dessa seção deve ser pautada pelo contexto em que o Cadastro Único trabalha: em São Leopoldo, os cadastros são feitos majoritariamente por livre demanda. Além disso, servidores e servidoras de diferentes setores e secretarias podem realizar o cadastramento (mediante autorização), diferindo as abordagens de coleta dos dados.

¹⁵¹ D. C. Direito; N. M. Koga; E. C. Licio; J. C. P. N. Chaves. Cadastro Único como Instrumento de Articulação de Políticas Sociais. Working Paper: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, n. 145, p 1-24, jul./2016. Disponível em <https://econpapers.repec.org/paper/ipcwpport/145.htm>. Acesso em: 10.11.2019.

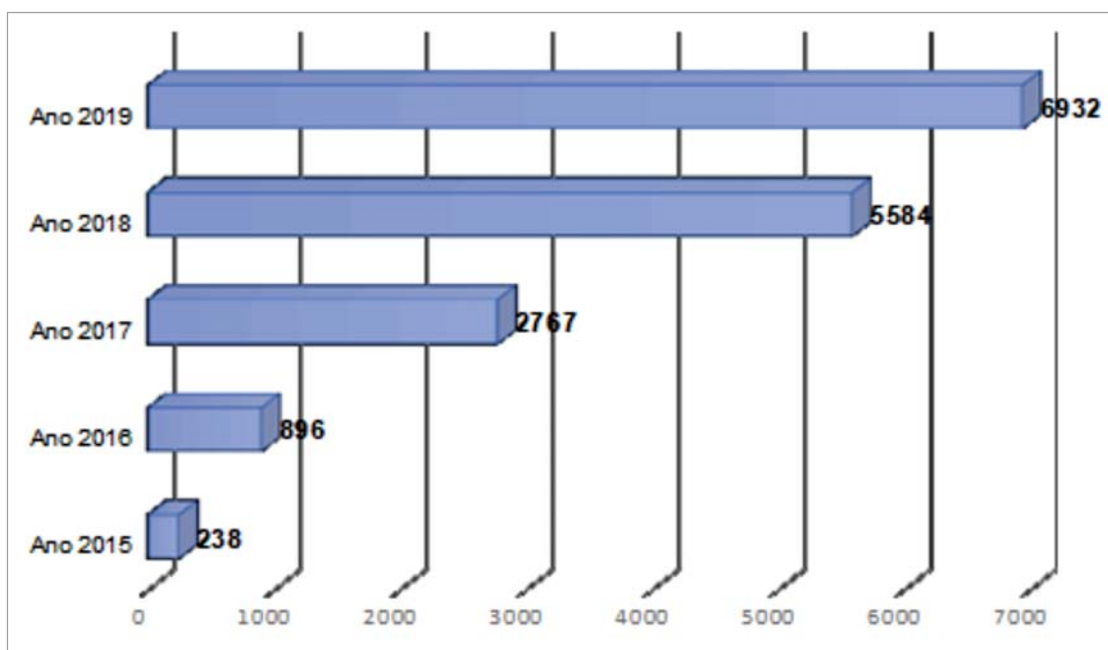
¹⁵² Definição dada pelo art. 2º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm. Acesso em: 10.11.2019.

¹⁵³ D. C. Direito; N. M. Koga; E. C. Licio; J. C. P. N. Chaves. Cadastro Único como Instrumento de Articulação de Políticas Sociais, op. cit., p. 2.

Por fim, as informações registradas são autodeclaratórias e devem ser atualizadas pela pessoa responsável pela família a cada dois anos.¹⁵⁴

Conforme os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de São Leopoldo, estavam cadastradas no Cadastro Único, no mês de setembro de 2019, 16.417 famílias¹⁵⁵, totalizando 43.472 pessoas. Esses números representam 18% da população leopoldense com informações socioeconômicas recentes, pois, de acordo com a base de dados municipal, 42% dos cadastros foram atualizados em 2019, 34% em 2018, 17% em 2017.

Gráfico 20 – Ano de atualização dos cadastros das famílias no Cadastro Único – Dados brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A média de pessoas nas famílias cadastradas, usando como parâmetro a base completa do cadastro, é de 2,73 pessoas com renda mensal média familiar de R\$ 577,45. A maior demanda do Cadastro Único são as famílias beneficiárias (ou que buscam o benefício) do Programa Bolsa Família. Um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, o PBF utiliza duas linhas de corte como critério de elegibilidade: extrema pobreza – renda *per capita* de até R\$ 89,00 – e pobreza – R\$ 89,01 a R\$ 178,00 *per capita*.¹⁵⁶

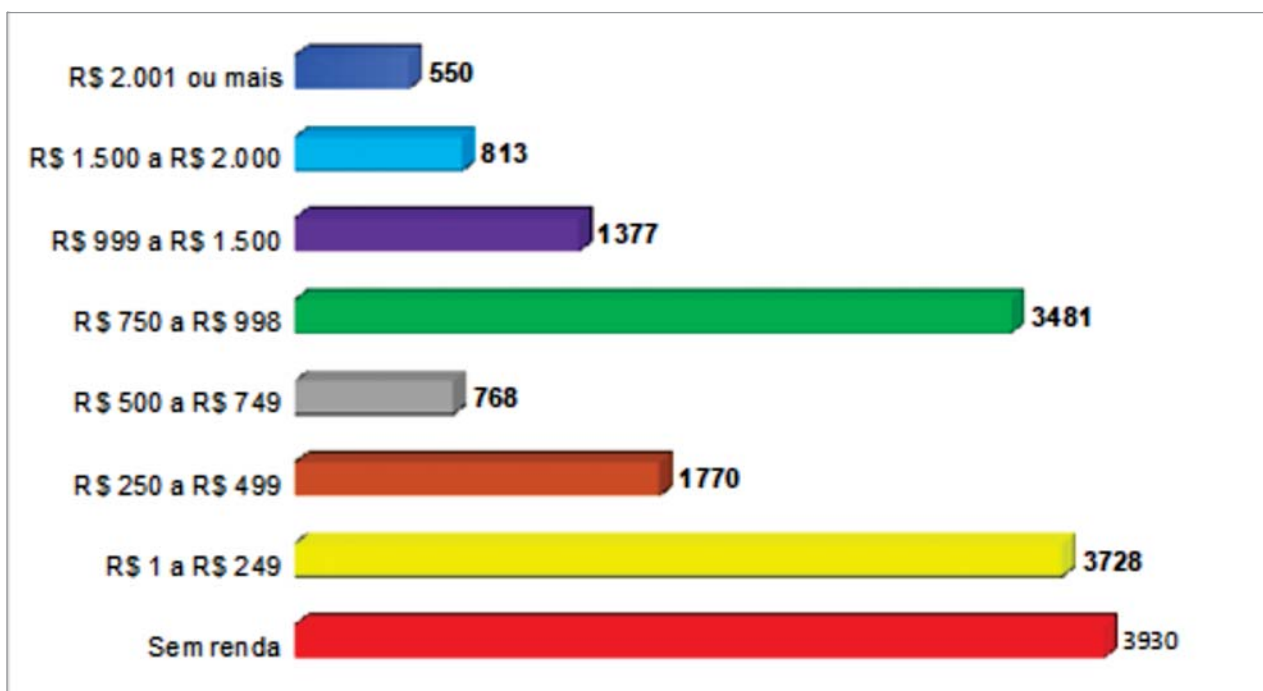
¹⁵⁴ R. P. Barros *et al.* Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: J. A. Castro; L. Modesto (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, v. 1, 2010, p. 179-212. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2653>. Acesso em: 3.11.2019.

¹⁵⁵ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal conceitua família como “a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores de um mesmo domicílio. Mesmo as pessoas que não sejam parentes, mas dividam rendas e despesas de um mesmo domicílio, são consideradas uma família para o Cadastro Único. A pessoa que mora sozinha também é considerada uma família (família unipessoal). Morador é a pessoa que: tem o domicílio como local habitual de moradia e nele reside na data da entrevista; embora ausente na data da entrevista, tem o domicílio como residência habitual; está internada ou abrigada em estabelecimentos de saúde, instituições de longa permanência para idosos, equipamentos que prestam serviços de acolhimento, instituições de privação de liberdade, ou em outros estabelecimentos similares, por um período igual ou inferior a 12 meses, tomando como referência a data da entrevista”. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/informe362.pdf. Acesso em: 23.10.2019.

¹⁵⁶ Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>. Acesso em: 20.10.2019.

Conforme o Cadastro Único, 24% das famílias cadastradas não possuem renda e 33% têm como renda bruta familiar até meio salário mínimo. Ao todo, 9.486 pessoas vivem sem renda em São Leopoldo e 177 delas são pessoas em situação de rua. Esse número representa 4% da população total do município. E 24.651 pessoas (10% da população leopoldense) ou 8.936 famílias cadastradas vivem com renda familiar total entre R\$ 1,00 e R\$ 997,00, ou seja, menos que um salário mínimo. Esses valores estão bem abaixo do que o Banco Mundial define como ponto de corte para estabelecer a linha da pobreza.

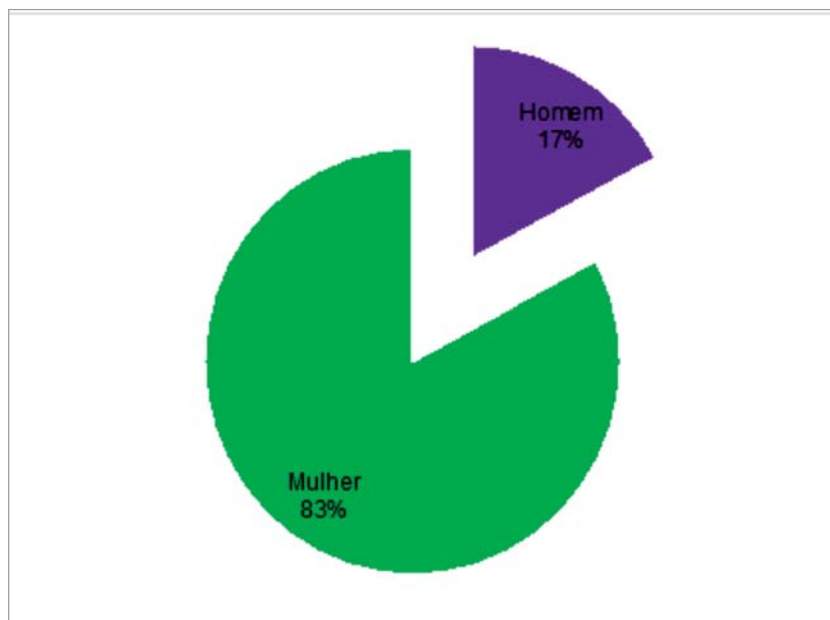
Gráfico 21 – Renda total familiar – Dados brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A pessoa identificada como responsável familiar é, em 83% das famílias, a mulher. Apenas 17% dos cadastros tem o homem como o responsável. E do total de mulheres responsáveis cadastrais (13.595 famílias) apenas 22,5% declaram ter cônjuge ou companheiro. Com relação a esse dado é importante observar que pode haver alguma distorção no dado referente ao cônjuge, porque a omissão dos companheiros é muitas vezes uma estratégia de sobrevivência, seja devido à transitoriedade dos arranjos familiares, seja porque ele muitas vezes auferir renda, impedindo que a família se encaixe nos critérios de acesso aos programas sociais.

Gráfico 22 – Pessoa responsável pela unidade familiar – Sexo (%)



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

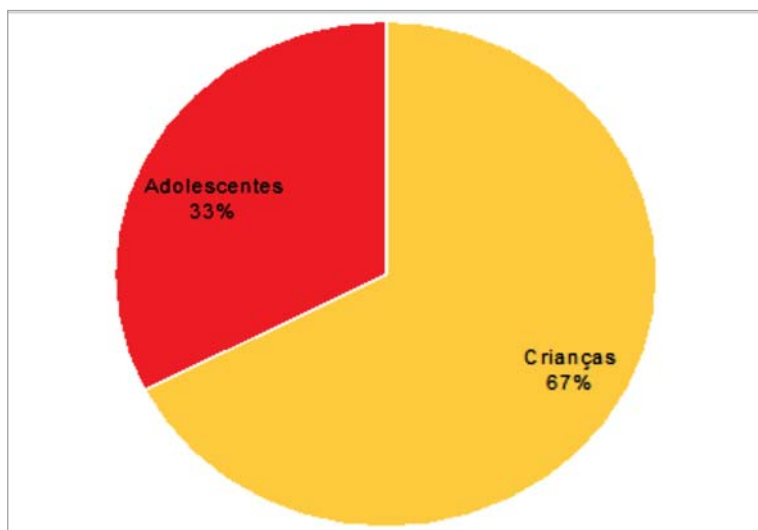
Quanto à questão da mulher como responsável por uma família monoparental e em situação de vulnerabilidade social é preciso fazer uma reflexão dirigida às políticas socioassistenciais. O Sistema Único de Assistência Social/SUAS tem como foco de toda a ação o núcleo familiar e, dependendo do programa, há condicionalidades a serem cumpridas, como é o caso do Bolsa Família. Na medida em que estudos apontam a predominância da chefia familiar de mulheres em famílias pobres, é necessário que os profissionais atuantes nos serviços compreendam a categoria de gênero como um dos pilares do processo de vulnerabilidade social:

A implantação do PBF, de acordo com suas regras de seletividade e exigências de condicionalidades, bem como com as dimensões assumidas ao incluir mais de 11 milhões de famílias, expressa, em certa medida, a extensão da pobreza no Brasil. Do mesmo modo, a composição do público beneficiário ilustra o quadro de desigualdades persistente na história da sociedade brasileira. De acordo com dados do Retrato das desigualdades de gênero e raça, podemos, mais uma vez, constatar que a pobreza brasileira tem sexo e cor. A presença mais notável de mulheres negras entre as pessoas pobres é reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais. Essas desigualdades têm como eixos estruturantes os marcadores sociais como gênero e raça-etnia, os quais orientam a construção da cidadania e a efetivação de direitos no Ocidente. Portanto, sexo e cor são também definidores das desigualdades sociais.¹⁵⁷

Uma quantidade de 9.569 das 16.417 famílias cadastradas no Cadastro Único, ou seja, 58,3% da base cadastral, têm em seu núcleo crianças e/ou adolescentes. A média de integrantes dessas famílias é de 3,5 pessoas, maior do que a média geral do cadastro, quando consideradas as famílias sem esse grupo etário. Ao todo, estão inscritos 17.691 crianças e adolescentes no Cadastro Único, sendo que 11.931 são crianças entre 0 e 11 anos e 5.760 são adolescentes entre 12 e 17 anos. Como demonstra o gráfico abaixo, isso representa que 67% são crianças e 33% adolescentes:

¹⁵⁷ S. A. Mariano; C. M. Carlotto. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Estudos Feministas*, v. 7, n. 3, p. 902, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v17n3/v17n3a18>. Acesso em: 10.11.2019.

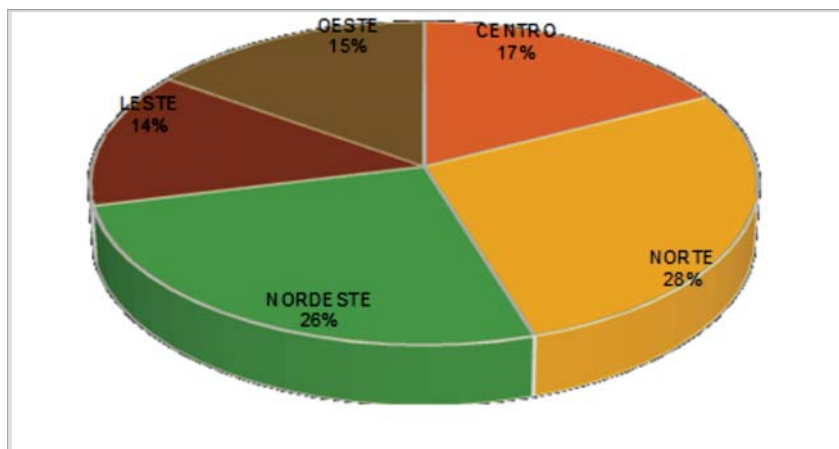
Gráfico 23 – % de crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Único Municipal



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Mais da metade das crianças e adolescentes cadastradas no Cadastro Único vivem na região nordeste e norte do município, 26% e 28% respectivamente. Esses dados diferem um pouco das informações do censo de 2010 (ver gráfico 06): segundo a pesquisa do IBGE a maior parte das crianças e adolescentes viviam no centro e no norte de São Leopoldo. No entanto, o Cadastro Único revela informações de famílias em situação de vulnerabilidade social, ou seja, a partir do gráfico 23 é possível inferir que a região nordeste, embora não tenha o maior percentual de crianças, é uma das regiões com maior concentração dessa faixa etária em situação de vulnerabilidade social.

Gráfico 24 – % de crianças e adolescentes por região dos CRAS



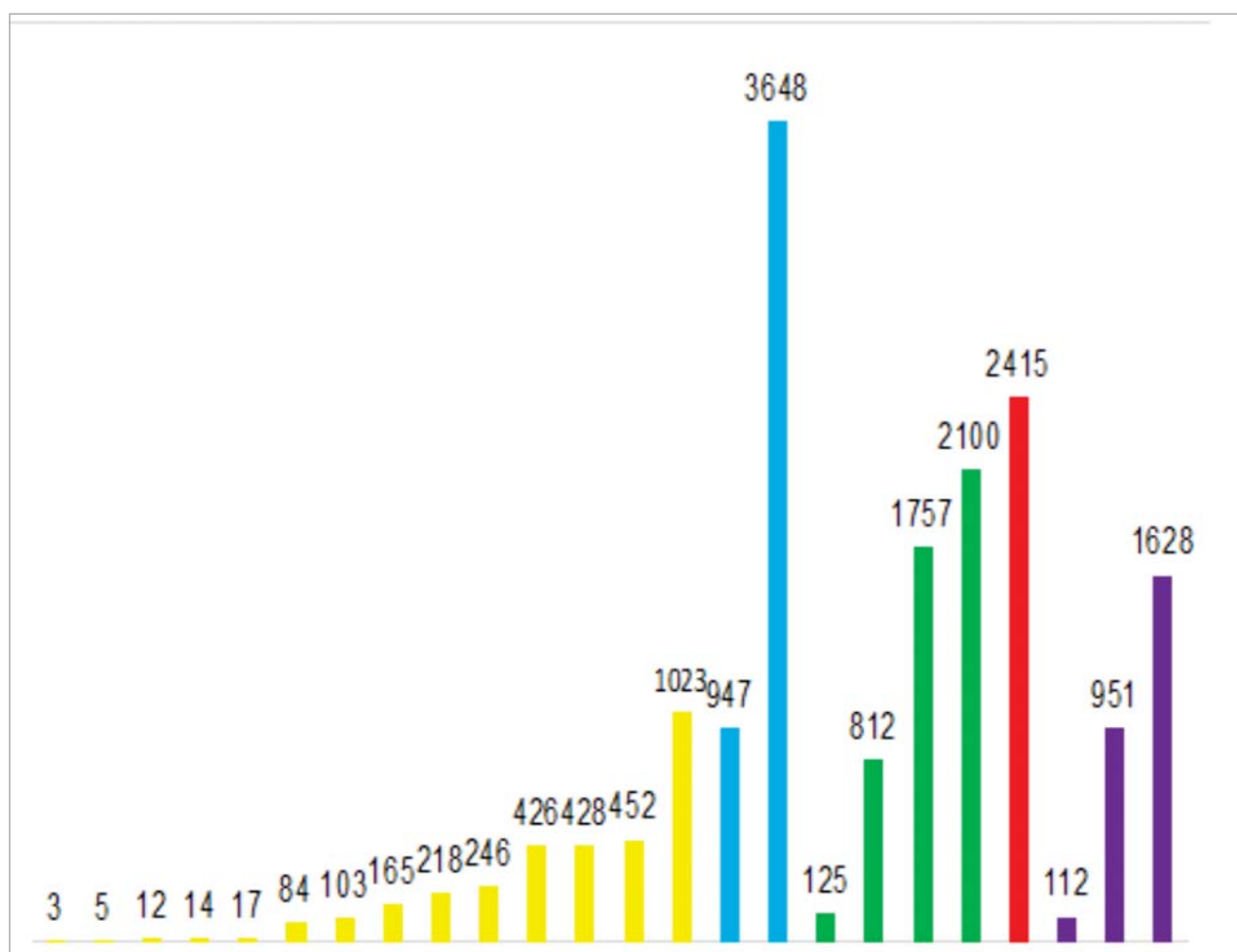
Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O bairro com maior concentração de crianças e adolescentes é o Santos Dumont, na região nordeste, seguido pelos bairros Feitoria, na região leste, Arroio da Manteiga, na região norte, e Vicentina, na região oeste. Aqui os dados coincidem com os revelados pelo último censo (ver gráfico 07) com uma

pequena variação de posição: entre a população geral, o bairro Feitoria aparece na primeira posição, seguido pelo bairro Santos Dumont.

Outro ponto a ser observado e já descrito neste documento é que as regiões centro, norte e leste abrangem um território vasto, dificultando muitas vezes o acesso de famílias desses locais ao CRAS da sua região. A região do centro abrange os bairros do sudeste do município que, de forma geral, concentram melhores índices socioeconômicos. Porém, mesmo que bairros da região centro tenham de fato menor procura pelo serviço do Cadastro Único (como demonstra o gráfico abaixo), percebe-se um número significativo de crianças e adolescentes no bairro Duque de Caxias.

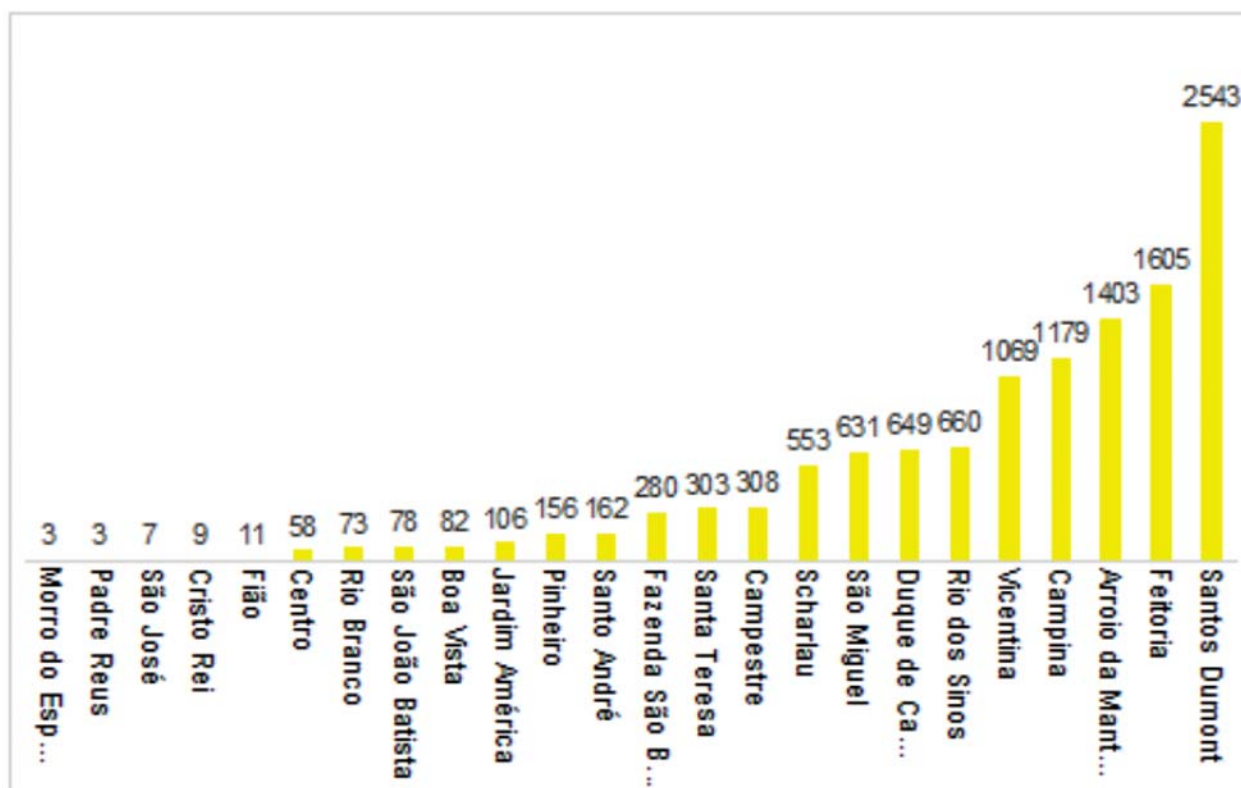
Gráfico 25 – Crianças e adolescentes por bairro – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

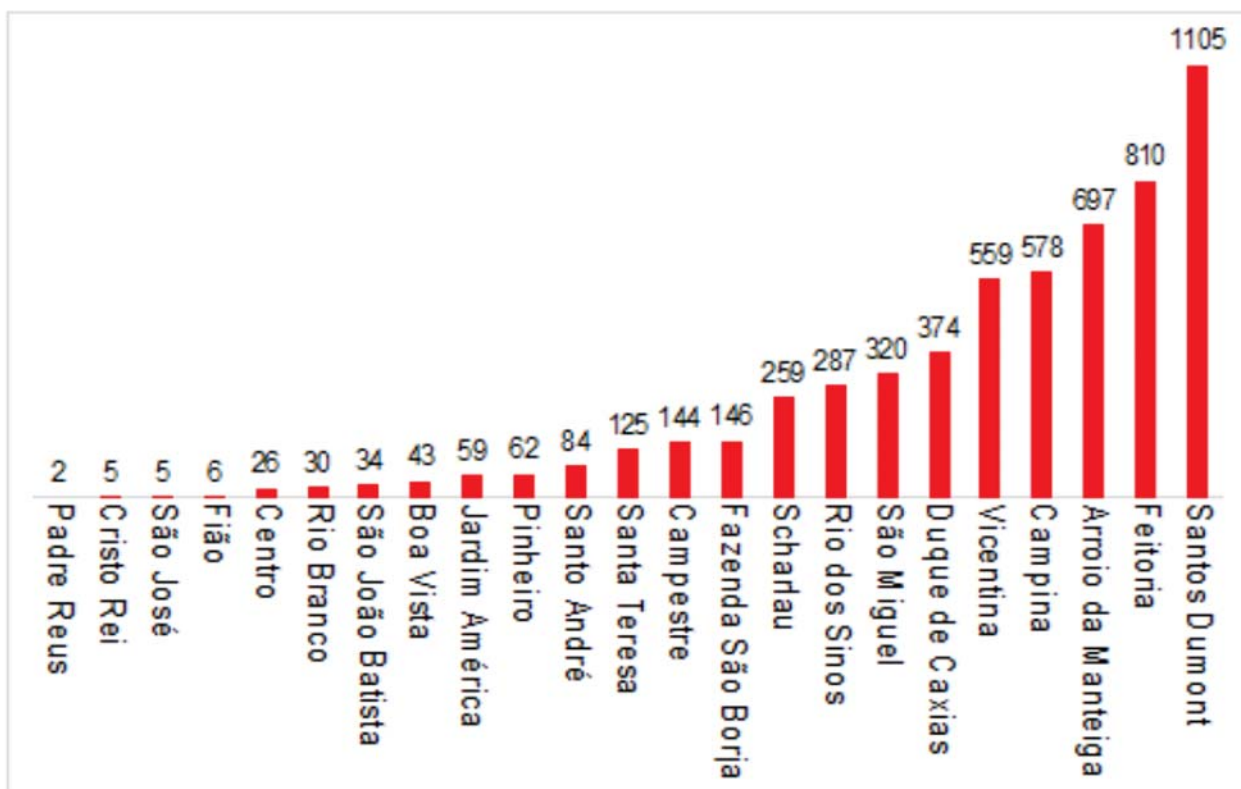
Separando os dados por faixa etária, a prevalência de crianças e adolescentes nos bairros permanece a mesma nos três primeiros: Santos Dumont, Feitoria e Arroio da Manteiga, respectivamente das regiões nordeste, leste e norte, são os que têm maior número de crianças e adolescentes cadastrados no Cadastro Único. Ao observar os números brutos separados por faixa etária também é possível verificar a predominância do número de crianças em relação a adolescentes, conforme apresentados nos dois gráficos abaixo:

Gráfico 26 – Crianças por bairro – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Gráfico 27 – Adolescentes por bairro – n^{os} brutos

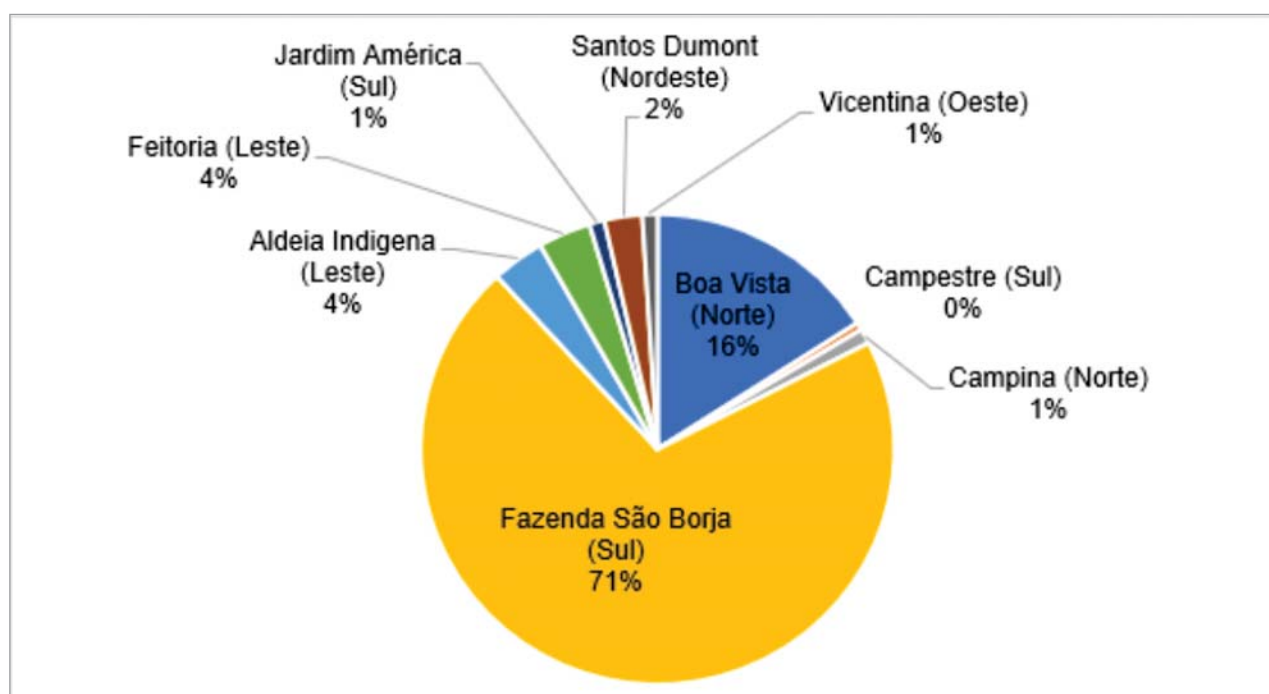


Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O Cadastro Único também tem como objetivo coletar informações acerca do domicílio e do entorno no qual vivem as famílias. Essas informações são autodeclaradas pela pessoa responsável e, portanto, partem da percepção que essa pessoa tem da sua realidade. Por isso, é importante a adequada preparação da pessoa que conduz a entrevista, posto que as perguntas devem ser feitas e explicadas para que sejam compreendidas pelo usuário sem que suas respostas sejam induzidas. Os conceitos utilizados para o bloco de perguntas sobre o domicílio utilizam parâmetros adotados pelo IBGE e buscam atender as diferentes realidades brasileiras.

Apenas 195 crianças e adolescentes vivem em áreas identificadas como rurais, o que corresponde a 1% do total desse grupo cadastrado no Cadastro Único. Desse grupo, 71% vive na região do bairro Fazenda São Borja, no sul do município, que compreende o território de abrangência do CRAS Centro. A outra região com maior número de crianças e adolescentes em área rural, conforme declaração da pessoa responsável familiar, é a norte, nos bairros Boa Vista (16%) e Campina (1%).

Gráfico 28 – Bairros de domicílios localizados em área com características rurais
– % de crianças e adolescentes



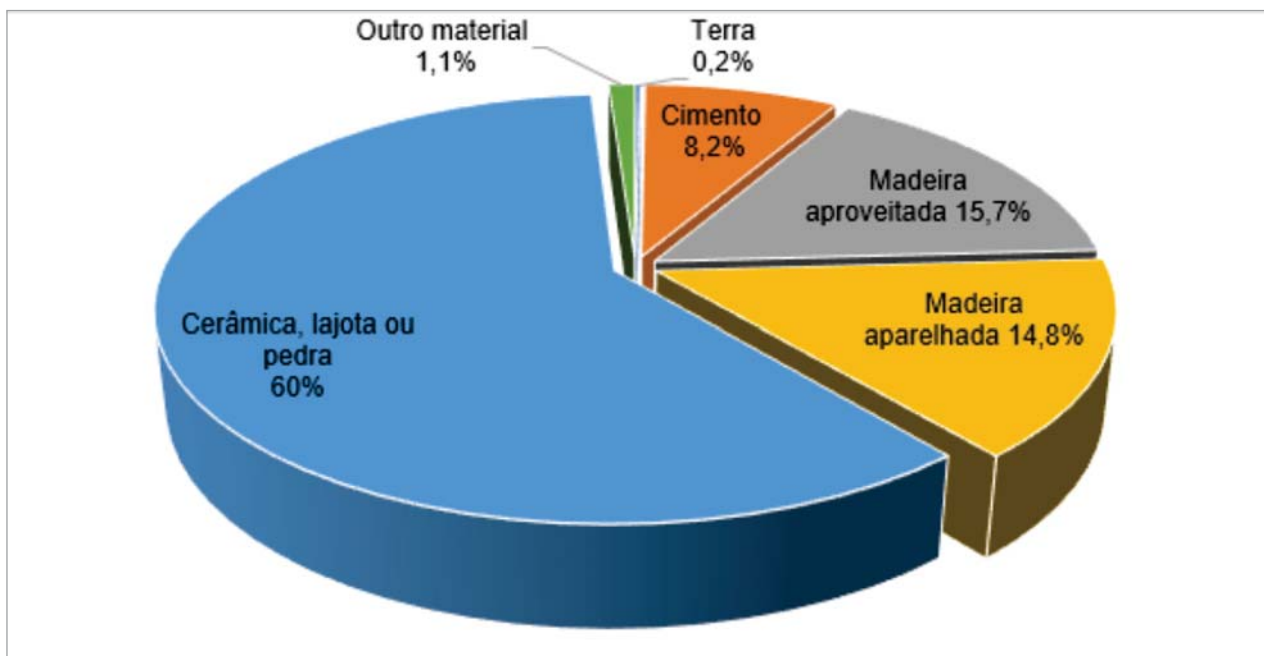
Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Acerca desse dado é novamente necessário destacar que a coleta dos dados do cadastro não segue um protocolo científico, portanto, as respostas dependem da declaração da pessoa entrevistada e da experiência de quem entrevista. Essa ressalva é feita porque algumas respostas permitem inferir que a noção de viver em uma casa isolada ou sem acessibilidade a infraestrutura urbana constitui viver em área rural. Houve pessoas que declararam viver em área rural em bairros tradicionalmente urbanos como Vicentina e Santos Dumont, nas regiões oeste e nordeste, respectivamente.

O piso dos domicílios de 10.360 crianças e adolescentes (60%) é feito de cerâmica, lajota ou pedra. Vivem em moradias com piso de madeira aparelhada (madeira industrializada) 2.568 crianças e adolescentes (14,8%). As que vivem em domicílios com pisos de madeira aproveitada são 2.681 (15,2%).

Já 1.417 (8,2%) crianças e adolescentes vivem em moradias com o chão de cimento. E 34 vivem em moradias sem piso, de terra batida (0,2%) e 172 (1,1%) com o chão coberto por outros materiais não identificados.

Gráfico 29 – Tipo de material do piso do domicílio – % de crianças e adolescentes

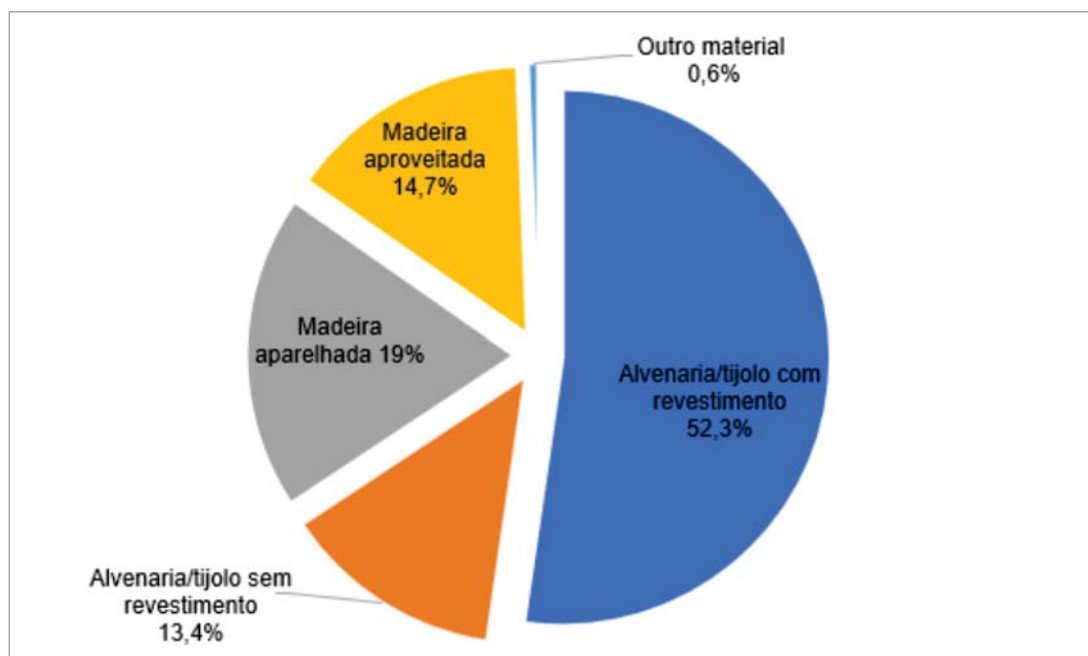


Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O material predominante das paredes externas dos domicílios de 9.017 (52,3%) crianças e adolescentes é a alvenaria com revestimento. Vivem em moradias com paredes predominantemente de alvenaria sem revestimento 2.310 (13,4%) crianças e adolescentes. Ao todo, segundo o Cadastro Único, 3.281 (19%) desse grupo etário residem em domicílios com paredes de madeira aparelhada (industrializada). Já 2.545 (14,7%) crianças e adolescentes moram em domicílios com paredes produzidas com madeira aproveitada. E 88 (0,6%) delas estão em moradias com paredes construídas com material não identificado pelo cadastro.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Não foram contabilizados aqui os nove casos de crianças e adolescentes que estariam vivendo em domicílios de taipa. Taipa é um tipo de construção mais presente na região norte e nordeste do país. Esse tipo de construção é caracterizado pelo uso de barro e varas de madeira. Como na região de São Leopoldo essa não se usa essa prática para construir casas, acredita-se que esses casos possam advir de algum equívoco de preenchimento do cadastro.

Gráfico 30 – Material predominante das paredes externa do domicílio – % de crianças e adolescentes



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Na última década, houve um aumento significativo na infraestrutura de esgotamento sanitário no país, principalmente através das obras do PAC. Em 2007, foi aprovado o Plano Nacional de Saneamento Básico/PNSB, através da Lei Federal nº 11.445/07 que regula as competências federal, estaduais e municipais na gestão urbana do saneamento básico.

O objetivo da Lei do Saneamento, como ficou conhecida, é que o acesso aos quatro eixos que envolvem o saneamento (tratamento da água, tratamento de esgoto, drenagem e limpeza pública) seja universal e integral. A Lei nº 11.445 determina que para isso os municípios precisam instrumentalizar Planos de Saneamento Básico e Políticas de Saneamento em interação com outras áreas que envolvem a gestão municipal.

O PNSB é o eixo central de uma série de medidas que respondem ao compromisso do País com os Objetivos do Milênio¹⁵⁹ das Nações Unidas que estabelecia como meta que até 2015 houvesse a redução de metade da parcela da população sem acesso ao saneamento básico no Brasil. Entretanto, apesar do avanço da legislação, os investimentos no setor ainda são baixos e, conforme demonstra o Instituto Trata Brasil¹⁶⁰, a meta estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD não foi alcançada.

Além disso, os dados referentes à implementação da rede de esgoto no Brasil possuem inconsistências e variam bastante conforme a metodologia de análise adotada. O uso político das obras de saneamento se sobrepõe à divulgação do real alcance dessas obras: por exemplo, a construção de redes de tratamento de esgoto não resulta necessariamente num aumento do tratamento deste, pois

¹⁵⁹ Atualmente se trabalha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se construíram sobre o legado dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil-bakup>. Acesso em: 20.5.2017.

para que o saneamento seja efetivo é preciso uma nova ligação domiciliar que interligue o encanamento de determinado imóvel com a nova rede. Em alguns municípios, os custos dessa obra foram assumidos pela gestão local, mas em muitos outros essa obra deve ser assumida pela pessoa responsável pelo imóvel. Portanto, grandes obras de saneamento realizadas ainda não são utilizadas porque estas não coletam de fato o esgoto produzido nos domicílios.

Assim, ainda não são confiáveis os dados referentes ao real avanço da infraestrutura de esgotamento sanitário construídas recentemente no Brasil. Soma-se a isso, o fato de que a população em geral desconhece esse tema. Conforme dados apresentados pelo Relatório de *Elaboração dos Planos Municipais e Regional de Saneamento Básico dos Municípios do Consórcio Pró-Sinos*, realizado em 2014, o Sistema de Esgoto Sanitário de São Leopoldo atende atualmente 27,4% da demanda por coleta e tratamento.

Essa reflexão é importante para que se compreenda que as informações que apresentadas sobre acesso a água e esgotamento sanitário são uma das principais violações de direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. O Relatório Child Rights Now, que pesquisou as ações previstas para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, estabelecidos pela ONU e ratificados pelo Brasil, constatou que o direito mais violado de crianças e adolescentes no Brasil é a ausência de saneamento básico. A falta de água potável e escoamento sanitário atinge 13,3 milhões de crianças e adolescentes no Brasil:

As crianças e adolescentes estão entre as mais atingidas pelas dificuldades no acesso à água e a falta de saneamento básico: somente as doenças infecciosas e parasitárias matam mais de 2.000 crianças com menos de 5 anos de idade por ano no país, além de mulheres e meninas serem as principais responsáveis pelo pesado trabalho de coletar água, nas casas que não têm acesso à água potável. [...] Considerando-se domicílios sem sanitário, ou com apenas fossas rudimentares, vala ou esgoto sem tratamento, encontramos cerca de 1/4 das crianças e dos adolescentes do país (aproximadamente 13 milhões de crianças e adolescentes) vivendo sem saneamento adequado – 70% delas negras. De fato, segundo a UNICEF, o direito ao saneamento é o direito mais violado às crianças e adolescentes no país.¹⁶¹

Segundo a base de dados do cadastro, 81,6% das crianças e adolescentes vivem em domicílios com escoamento sanitário do banheiro interligado à rede coletora (sem especificação se esta rede é a pluvial, ou seja, sem tratamento do esgoto, ou se é a rede interligada a uma Estação de Tratamento de Esgoto/ETE). No entanto, chamam a atenção os dados acerca da situação de domicílios expostos a estruturas rudimentares de escoamento: 609 (3,5%) crianças e adolescentes vivem em residências, nas quais o escoamento do banheiro ocorre em vala a céu aberto ou diretamente em arroios ou no rio. Além disso, 148 (1%) crianças e adolescentes moram em domicílios com escoamento não identificado. O descarte inadequado de dejetos é mais facilmente identificado pelos usuários uma vez que a falta de estrutura é visível no entorno dessas moradias.

¹⁶¹ Child Rights Now. *Relatório de Progresso dos Direitos das crianças no Brasil*. ChildFund Alliance, Plan International, Save the Children International, SOS Children's Villages International, Terre des Hommes International Federation e World Vision International, 2019, p. 15.

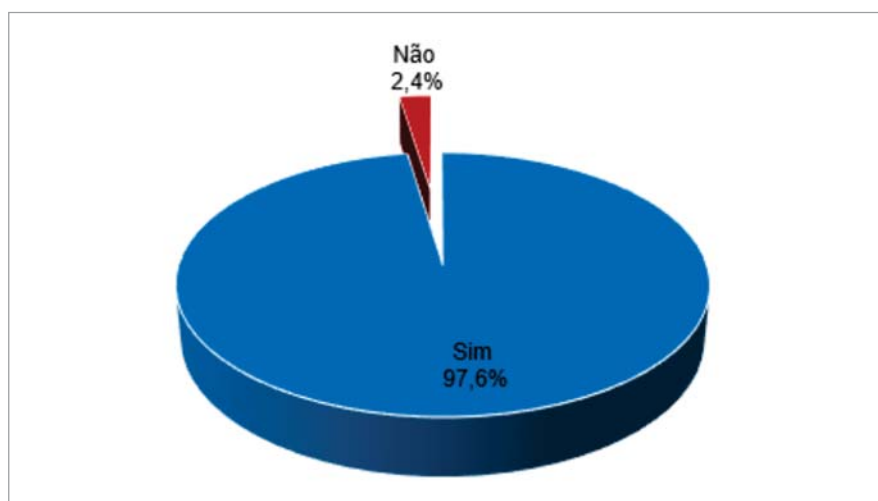
Gráfico 31 – Forma de escoamento do banheiro ou sanitário – % de crianças e adolescentes



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O acesso a água encanada e potável é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU. E este é ainda um desafio a ser cumprido pelo Brasil até 2030, data definida pelas Nações Unidas para a superação desse problema em países em desenvolvimento.¹⁶² Conforme os dados das pessoas cadastradas no Cadastro Único, 420 (2,4%) crianças e adolescentes vivem em domicílios sem nenhum cômodo com acesso a água encanada.

Gráfico 32 – Domicílio possui algum cômodo com acesso a água encanada – % de crianças e adolescentes

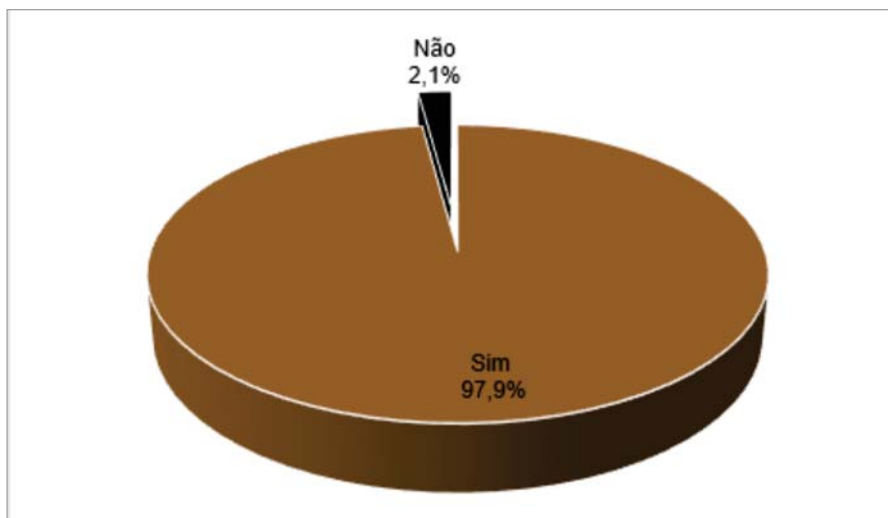


Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

¹⁶² Nações Unidas – Brasil. Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todas e todos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em: 15.11.2019.

Não têm acesso a banheiro ou sanitário 365 (2,1%) crianças e adolescentes cadastradas. Esses números condizem com os dados apresentados pelo censo 2010 que apontou que 230 domicílios não tinham acesso a banheiro ou sanitário (ver tabela 5).

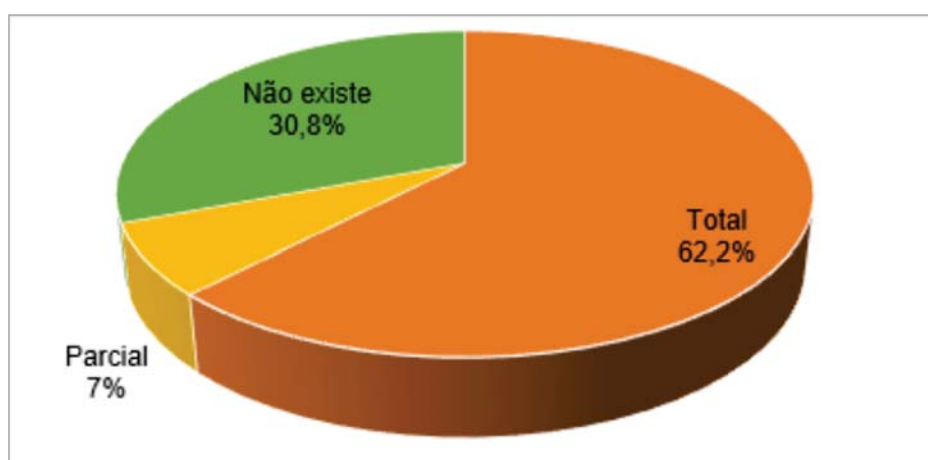
Gráfico 33 – Existência de banheiro ou sanitário no domicílio – % de crianças e adolescentes



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Moram em domicílios cuja rua possui calçamento ou pavimentação 10.727 (62,2%) das crianças e adolescentes cadastradas. Já 30,8% (5.314) das crianças e adolescentes do Cadastro Único residem em moradias localizadas em logradouros sem calçamento ou pavimentação. E 1.209 (7%) das crianças e adolescentes vivem em residências que estão em ruas parcialmente pavimentadas.

Gráfico 34 – Existência de calçamento/pavimentação no trecho do logradouro em frente ao domicílio – % de crianças e adolescentes



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Quanto à renda familiar, após quase uma década desde o último censo, não há indícios de mudanças significativas. Pois, de acordo com os dados do Cadastro Único, os mesmos bairros que concentram o

maior número de crianças e adolescentes sem rendimento familiar são aqueles apontados em 2010 como os com maior número de domicílios sem renda (ver tabela 06). As informações do Cadastro Único indicam que 13.389 crianças e adolescentes vivem em famílias com renda mensal total menor do que um salário mínimo e 4.276 dessas crianças e adolescentes estão em famílias sem renda fixa. Na tabela abaixo, é possível ver esses números distribuídos por bairros e, como já explicitado pelo censo do IBGE, os bairros Santos Dumont, Arroio da Manteiga, Vicentina e Feitoria são territórios com alto percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

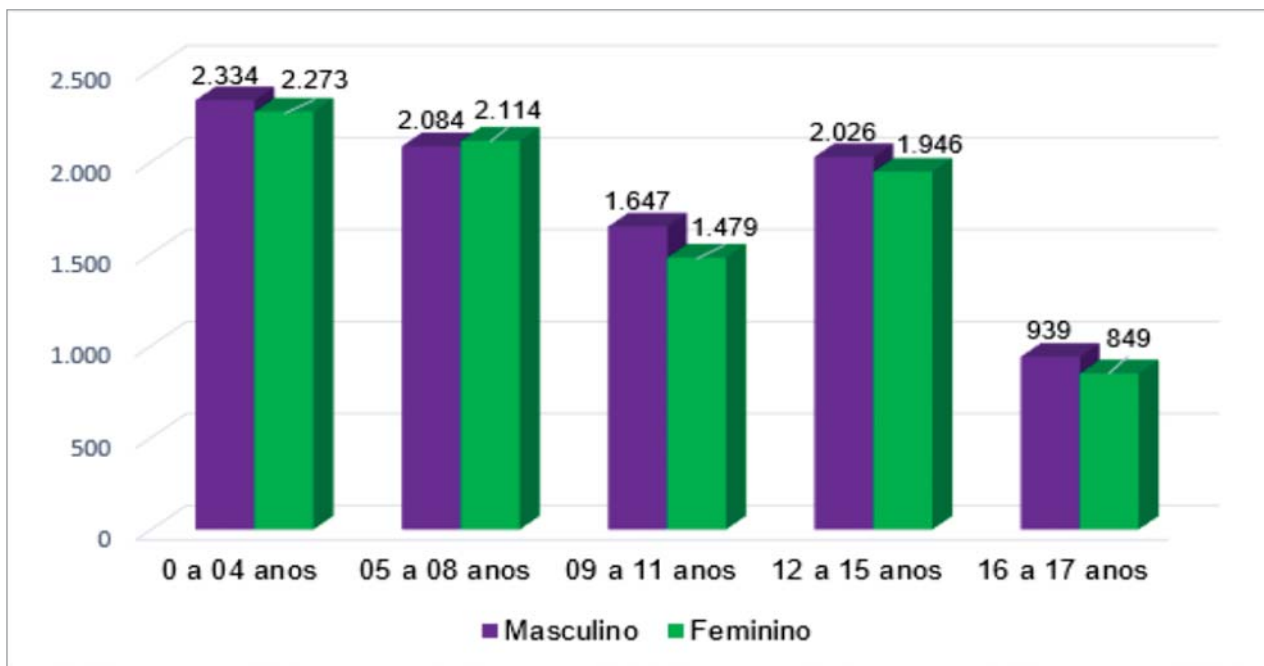
Tabela 11 – Número de crianças e adolescentes – renda total familiar

Bairros	Sem renda	R\$ 1 a R\$ 249	R\$ 250 a R\$ 499	R\$ 500 a R\$ 749	R\$ 750 a R\$ 998	R\$ 999 a R\$ 1.500	R\$ 1.501 a R\$ 2.000	R\$ 2.001 ou mais
Santos Dumont	812	1202	631	232	383	259	68	61
Arroio da Manteiga	521	606	366	136	190	177	60	44
Vicentina	517	374	242	114	173	113	49	46
Campina	419	459	253	136	186	187	71	46
Feitoria	394	744	436	196	293	204	78	70
São Miguel	329	261	77	67	109	72	15	21
Duque de Caxias	295	244	161	69	137	72	17	28
Rio dos Sinos	189	344	170	45	98	67	18	16
Scharlau	188	228	110	61	95	70	34	26
Santa Teresa	138	122	53	25	38	34	14	4
Fazenda São Borja	131	111	66	19	48	29	15	7
Campestre	88	100	109	33	49	50	16	7
Pinheiro	66	58	32	19	35	3	3	2
Santo André	60	57	42	13	43	19	7	5
Rio Branco	29	22	13	3	22	7	5	2
São João Batista	28	27	20	13	3	12	8	1
Jardim América	27	44	21	11	32	20	5	5
Boa Vista	21	22	22	14	5	25	5	11
Centro	9	16	8	13	15	7	3	13
Cristo Rei	6	0	1	2	3	0	0	2
São José	6	4	0	0	0	0	0	2
Fião	3	3	2	4	1	3	1	0
Morro do Espelho	0	3	0	0	0	0	0	0
Padre Reus	0	0	2	0	2	0	0	1

Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

Entre as crianças e adolescentes cadastradas, o sexo masculino tem uma pequena predominância: 51% são do sexo masculino e 49% do sexo feminino. Na distribuição por faixa etária, essa diferença percentual se mantém, não havendo grande oscilação dos números.

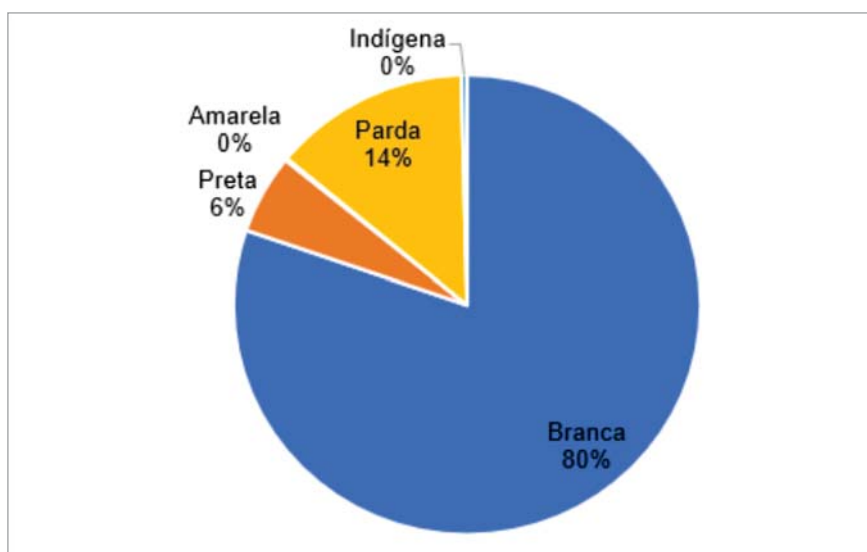
Gráfico 35 – Crianças e adolescentes por sexo/faixa etária – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

O percentual de crianças e adolescentes declaradas “brancas” é de 80% e “pretas/pardas” é de 21%. Esses números diferem pouco do resultado do censo, mas nota-se um número maior de pessoas “pretas/pardas” no Cadastro Único em relação ao censo do IBGE. No gráfico a seguir, é possível ver os percentuais de cor/raça de crianças e adolescentes que estão no Cadastro Único:

Gráfico 36 – Crianças e adolescentes por cor/raça – %



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Quando se cruza os dados sobre cor/raça com os dados sobre renda total familiar e se faz o cálculo proporcional do número total por cor/raça/faixa de renda, observa-se que o maior percentual de crianças e adolescentes em famílias sem renda são as identificadas como pretas e/ou pardas. A análise ainda revela que 65,7% das crianças e adolescentes indígenas vivem em famílias com renda total mensal entre R\$1,00 e R\$ 249,00.

Tabela 12 – % de crianças e adolescentes por cor e raça/faixa de renda total familiar

Cor/Raça	Total	Sem renda	R\$ 1 a R\$ 249	R\$ 250 a R\$ 499	R\$ 500 a R\$ 749	R\$ 750 a R\$ 998	R\$ 999 a R\$ 1.500	R\$ 1.501 a R\$ 2.000	R\$ 2.001 ou mais
Preta/Parda ¹⁶³	3.400	28%	28,4%	14%	6,7%	10,7%	7,7%	2,3%	2%
Branca	14.196	23,3%	28,3%	16,5%	7%	11,2%	8,2%	3%	2,5%
Amarela	25	16%	28%	20%	4%	28%	4%	0%	0%
Indígena	70	10%	65,7%	11,4%	4,3%	4,3%	2,8%	1,4%	0%

Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

Em São Leopoldo, há uma comunidade reconhecida como terra indígena, localizada no bairro Feitoria, chamada *Por Fi Ga*. O grupo que vive ali pertence ao povo kaingang. O nome “Por Fi” é a denominação de um pássaro que alerta os guerreiros kaingang para os perigos da mata e “Ga” significa território.¹⁶⁴

Segundo o IBGE, o Rio Grande do Sul é o estado com a maior população dessa etnia: 17.700 de um total de 34 mil kaingang que vivem no Brasil. No início dos anos de 1990, uma quantidade cada vez maior de kaingang começou a chegar ao município para vender artesanato. De acordo com as historiadoras que pesquisaram como se formou a comunidade *Por Fi Ga*, o deslocamento por vários territórios faz parte das práticas culturais dessa etnia: ir e vir em seu território sempre foi prática constante entre os kaingang, até mesmo porque a sua cosmovisão percebe seu território como uma grande terra de todo o povo. Não há rupturas nesse território nem em sua percepção como pertencente a um ou outro grupo de famílias. Os kaingang já transitavam por toda a região metropolitana há muito tempo e, seguindo essa lógica, os que residiam no norte do estado do Rio Grande do Sul dirigiam-se constantemente até São Leopoldo, principalmente para vender artesanato.¹⁶⁵

Os municípios de origem das famílias que estão hoje na Terra Indígena/TI da Feitoria são principalmente Nonoai, TI Serrinha, TI Guarita, TI Rodeio Bonito e TI Votouro. Inicialmente a referência em São Leopoldo para essas pessoas era a estação rodoviária próxima à BR116 e, na medida em que o grupo aumentava, iniciou-se a intervenção de diferentes órgãos públicos. Assim, a Prefeitura municipal

¹⁶³ Os dados de crianças e adolescentes identificadas como “pretas” ou “pardas” foram agrupados porque, conforme define o Estatuto da Igualdade Racial, a população negra é formada pelo “conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Estatuto da Igualdade Racial: Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em: 30.8.2019.

¹⁶⁴ K. Schwingel; M. I. Pilger (Orgs.). *Por Fi Ga Keme – História da Tovaca*. São Leopoldo: Oikos, 2014.

¹⁶⁵ Ibid., p. 9.

destinou, através da Secretaria de Habitação, um terreno na “Vila dos Tocos”¹⁶⁶ no bairro Santos Dumont em que essas pessoas pudessem viver. Todavia, como relatado pelos próprios kaingang, o local não era adequado e logo o grupo voltou para as margens da BR116.¹⁶⁷

No ano de 2000, o grupo que havia retornado à região da BR116/rodoviária de São Leopoldo foi atingido por uma enchente. Novamente a prefeitura os reassentou, agora em um terreno no bairro São Miguel, onde enfrentaram diversos problemas de falta de estrutura, como o acesso à água potável. Com o acompanhamento do Ministério Público os kaingang se organizaram e passaram a reivindicar junto à Fundação Nacional do Índio/FUNAI o reconhecimento do grupo como uma comunidade indígena. Essa legitimação permitia que reivindicassem o direito a uma terra Indígena no município.¹⁶⁸

Apenas em 2008, quase vinte anos após as primeiras famílias chegarem, foi regularizada uma terra no bairro Feitoria, na rua do Quilombo. A terra foi ocupada na época por 12 famílias kaingang e o grupo sofreu com a resistência dos moradores locais que chegaram a organizar um abaixo assinado, encaminhado à Câmara de Vereadores, para impedir sua permanência no local. Atualmente, reconhecida como uma aldeia urbana pela Funai, a comunidade está organizada e busca pautar constantemente a garantia de seus direitos:

Atualmente residem em uma área de 2,04 hectares, na estrada do Quilombo, Bairro Feitoria Seller. A pequena área, situada a cerca de 6 quilômetros de distância do centro urbano, foi cedida pela Prefeitura Municipal. A partir daí passaram a organizar-se de forma diferenciada em um pequeno espaço de terra, com uma liderança composta por cacique, vice-cacique, conselheiro, líder espiritual, agente indígena de saúde. Possuem uma escola indígena e dois professores bilíngues. As casas são pequenas, precárias, algumas recobertas de lona preta, plásticos, retalhos de tábuas, outras feitas de lascas de costaneiras e sobras de construção que vão recolhendo nas ruas da cidade. As casas foram construídas por eles.¹⁶⁹

Entre os direitos pleiteados pelos kaingan está o acesso prioritário ao Programa Bolsa Família. No ano de 2012, o Governo Federal criou o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas com o objetivo de integrar e qualificar as ações voltadas aos povos indígenas. Assim, o cadastramento no Cadastro Único faz parte do desenvolvimento de ações que possibilitam o direcionamento e beneficiamento de políticas sociais voltadas às famílias indígenas.

Para o cadastramento das famílias indígenas, é preciso estabelecer parceria com a Fundação Nacional do Índio (Funai), que intermediará a interlocução com o povo indígena e apoiará a realização da consulta prévia nos termos da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho/OIT. Esta consulta prévia visa saber se o grupo indígena quer ser cadastrado e incluído nas políticas públicas e programas que fazem uso do Cadastro Único, tais como o Programa Bolsa Família. Havendo a concordância, deverá ser agendado com as lideranças a data e o período da ação de cadastramento. A inscrição de famílias indígenas exige também que todos os componentes da família possuam pelo menos um documento de identificação civil. Nesse caso, é aceito como documento válido para o cadastramento

¹⁶⁶ A Vila dos Tocos era um território de extrema vulnerabilidade social com altos índices de violência em decorrência do tráfico de drogas e prostituição. A região foi parcialmente “reassentada” com as obras do PAC para a construção da estação Rio dos Sinos do Trensurb. No entanto, a região permanece com os mesmos problemas que podem ser corroborados a partir dos dados apresentados neste documento acerca do Bairro Santos Dumont.

¹⁶⁷ K. Schwingel; M. I. Pilger (Orgs.). *Por Fi Ga Keme – História da Tovaca*, op. cit., p. 10.

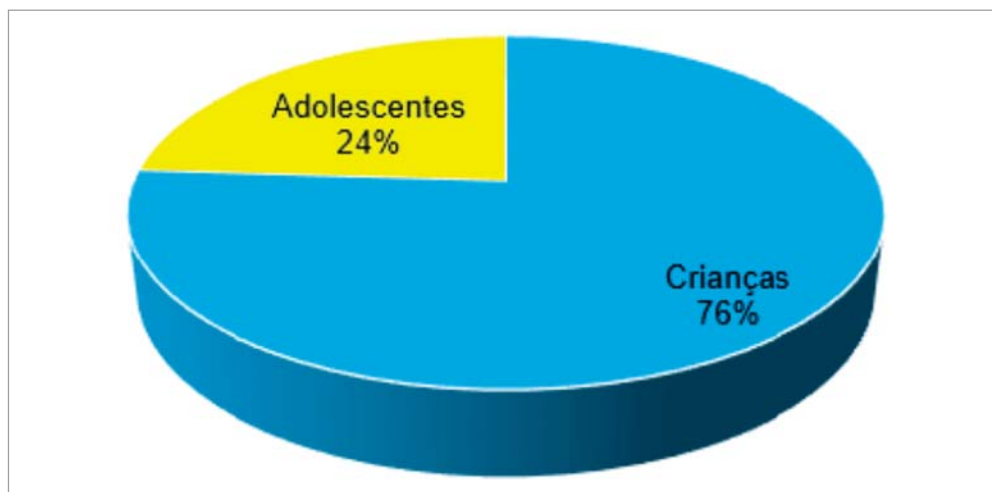
¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ M. Garlet. *Entre cestos e colares, faróis e para-brisas: crianças kaingang em meio urbano*. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 132-133. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/468>. Acesso em: 29.11.2019.

a Certidão Administrativa de Nascimento do Indígena (Rani), emitida pela Funai. A identificação da família indígena no Cadastro Único apenas é possível com o preenchimento dos campos específicos no Formulário e no Sistema do Cadastro Único. A correta marcação dos campos identificará ainda a que povo a família pertence e se mora em terra ou reserva indígena.¹⁷⁰

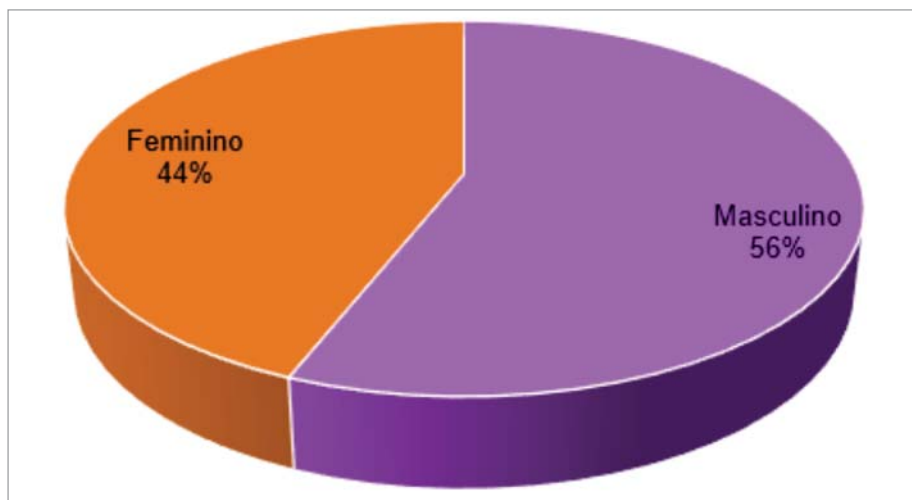
Segundo os dados da base do Cadastro Único de São Leopoldo, 49 famílias da Comunidade Por Fi Ga estão incluídas no Cadastro Único, totalizando 129 pessoas. Dessas pessoas, 39% (50 pessoas) são crianças e adolescentes: 38 são crianças entre 0 e 11 anos e 12 são adolescentes entre 12 e 17 anos. Quanto ao sexo, 28 são do sexo masculino e 22 do sexo feminino.

Gráfico 37 – % de crianças e adolescentes – Comunidade Por Fi Ga



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Gráfico 38 – % de crianças e adolescentes – Sexo – Comunidade Por Fi Ga

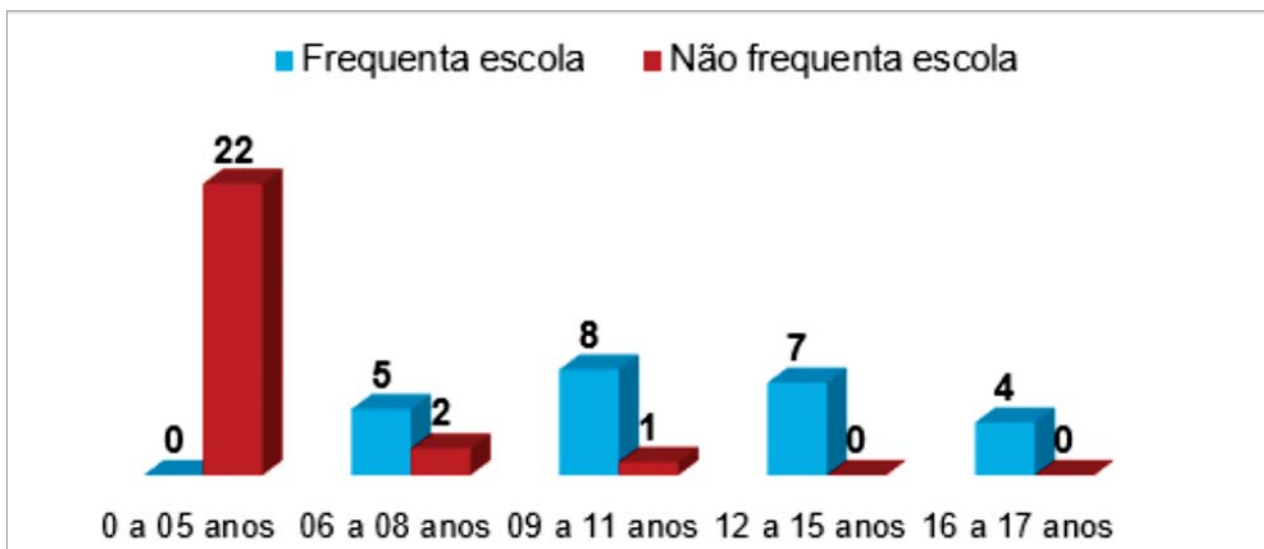


Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

¹⁷⁰ E. B. de O. Rodrigues. *O Programa Bolsa Família e suas condicionalidades para famílias indígenas aldeadas: breve extrato da realidade social dos beneficiários indígenas nas aldeias de Campo Grande/MS*. Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social/UFSM, s/d. Disponível em: <http://epds.ufms.br/wp-content/uploads/anaisencontroiepds/pdfs/02000517170.pdf>. Acesso em: 17.11.2019.

Duas crianças em idade escolar, uma de 06 anos de idade e uma de 09 anos da Por Fi Ga nunca frequentaram a escola. Nenhuma criança entre 0 e 05 anos frequenta a escola. Com exceção de um adolescente de 17 anos que não estuda, mas cursou a escola até o quinto ano do ensino fundamental, os adolescentes entre 12 e 17 anos frequentam a escola atualmente.

Gráfico 39 – Crianças e adolescentes – Frequência escolar – Comunidade Por Fi Ga – n^{os} brutos*

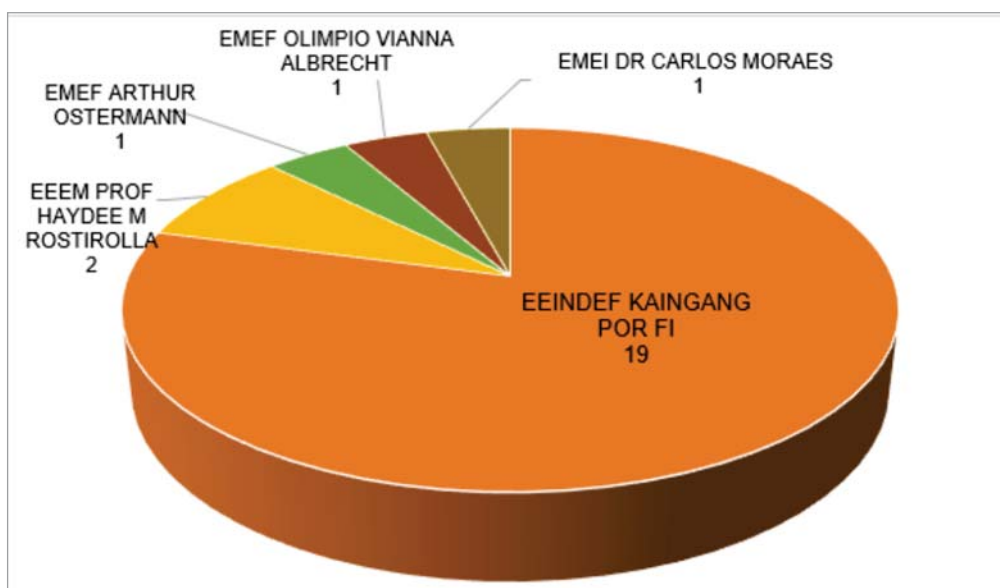


Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

*O adolescente que não frequenta mais a escola, citado no parágrafo acima, não foi contabilizado neste gráfico.

A maior parte dessas crianças e adolescentes estavam matriculadas na Escola Estadual Indígena localizada dentro da própria comunidade. Quatro delas estudam fora da comunidade, em escolas estaduais da região leste.

Gráfico 40 – Escolas frequentadas – n^{os} brutos*



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Quanto ao acesso ao ensino formal é preciso compreender a lógica cultural do povo kaingang para que políticas públicas adequadas possam contemplar esse grupo de crianças e adolescentes. Conceitos como “infância” e “adolescência”, como já foi dito, são construções sociais historicamente recentes que fazem parte de uma lógica cultura específica. Esses períodos etários, os primeiros anos de vida (infância) e a transição para o mundo adulto (adolescência) são construídos simbolicamente de outra forma pelo povo kaingang. Assim o processo de aprendizado e os saberes importantes para eles são diferentes dos da cultura ocidental.

Na Por Fi Ga, fala-se a língua indígena e, por isso, é comum encontrar crianças com menos de 07 anos que não falam português. O aprendizado da língua portuguesa se dá pelo contato com pessoas de fora (que ou vão até a aldeia ou conversam com elas quando estas circulam por outras regiões da cidade) e através da televisão e rádio. A legislação garante a esse grupo o acesso escolar na mesma idade que as crianças não indígenas e que até a 4ª série do ensino fundamental esse acesso seja em uma escola situada dentro da comunidade com apresentação bilíngue dos conteúdos.¹⁷¹

Todavia, após esse período, crianças e adolescentes kaingang são obrigados a frequentar escolas fora da aldeia para continuarem no ensino formal. No caso de São Leopoldo, a maioria delas passa a frequentar as escolas do entorno, como mostra o gráfico 39. Como explica Garlet, essa transição é um processo de sofrimento para as crianças que passam a ter que se submeter ao ensino dentro de outra lógica cultural e que não mais é bilíngue¹⁷². Essa falta de adaptação didática das escolas é provavelmente um dos motivos do abandono dos estudos e a consequente baixa escolaridade entre adolescentes da Por Fi Ga.

Além disso, associado a essa questão há o fato da presença de crianças indígenas vendendo artesanato no centro da cidade de São Leopoldo. Isso causa estranhamento na população e confusão em técnicos responsáveis por garantir os direitos de crianças. Inicialmente há a tendência de se associar essa venda à exploração do trabalho infantil. No entanto, o problema é mais complexo, pois a criança kaingang acompanha as atividades dos adultos desde seu nascimento. O processo de brincar é coletivo e muitas vezes adultos compõem a atividade. E desde muito pequenas elas aprendem o ofício do artesanato e ajudam na comunidade. Esse aprendizado que se dá através da cultura oral é fundamental para a construção identitária desse povo.

Certamente o trabalho é conjunto, comunitário e igualitário. Mas mais que isso, o trabalho ocorre em família e na descontraída atmosfera de respeito, participação e aprendizado, na qual raramente as crianças são sequer admoestadas, mesmo quando destroem ou perdem materiais e até mesmo peças prontas. Nesses processos, não há imposição de horários, jornadas, castigos. Dá para afirmar que as crianças são vistas praticamente como adultos, não no sentido da responsabilidade, mas no sentido da igualdade de ação e participação. É assim que se dá o processo de formação e aprendizado delas.¹⁷³

Todavia, respeitar a especificidade cultural kaingang não significa ignorar a problematização de que essas crianças estão inseridas em um ambiente urbano e sujeitas a violações produzidas pela nossa sociedade ocidental. Assim, a tríade “escola – trabalho – identidade kaingang” é um desafio que cabe às políticas públicas enfrentar, pois, ao mesmo tempo que essas crianças estão sendo formadas dentro da sua cultura indígena, fora de suas comunidades elas têm acesso a diferentes informações e contatos que tanto podem ajudar na sua formação quanto sujeitá-las à violação de direitos ou exclusão social.

¹⁷¹ M. Garlet. *Entre cestos e colares, faróis e para-brisas: crianças kaingang em meio urbano*, op. cit. p. 133.

¹⁷² Ibid., p. 134.

¹⁷³ Ibid., p. 161.

Em São Leopoldo e Novo Hamburgo, é constante a presença de meninos e meninas indígenas nas ruas, no meio dos carros, com o artesanato nas mãos. A abordagem aos *fôg* é o meio que encontram para realizar a venda de seus materiais confeccionados na Por Fi Ga de São Leopoldo. Nas ruas, nos portões das casas, nas sinaleiras oferecem o artesanato e assim reforçam a economia doméstica dos pertencentes ao grupo que compõem a comunidade kaingang. De um lado, a comunidade indígena com sua especificidade cultural e seus direitos garantidos na CF/1988 e, de outro, a sociedade dita organizada, regida e normatizada por suas leis, valores e (pre)conceitos. Há ambiguidades e diferenças culturais nessas relações. Ambiguidades ou antagonismos refletem-se em situações como falta de entendimento das questões pertinentes à cultura diferenciada, fragilidade de políticas sociais específicas que atendam à demanda apresentada pela comunidade, respeitando suas particularidades, e nas relações com tantos órgãos públicos – gestores, MPF, CTs, Secretarias Municipais e tantos outros – que muitas vezes “não sabem como agir frente a esta diversidade cultural”. Por outro lado, reconhecemos a exposição de crianças a todo um contingente de violência urbana que precisa ser evitada.¹⁷⁴

A região nordeste concentra o maior número de crianças com mais de 09 anos e adolescentes que não sabem ler ou escrever. A região do centro, especialmente os bairros ao sul do município, reúne 18% desse grupo de 1.678 pessoas. Quanto ao local de residência, 14% das crianças e dos adolescentes são da região oeste, 15% da região leste e 20% da região norte.

Em resumo os dados do Cadastro Único num olhar de dados quantitativos:

DADOS DO CADASTRO ÚNICO	
Total de famílias cadastradas – set./2019: 16.417 famílias	Total de crianças de 0 a 11 anos cadastradas: 11.931
Total de adolescentes de 12 a 17 anos cadastrados: 5.760	Total de crianças e adolescentes indígenas – Aldeia Por Fi Ga: 50

¹⁷⁴ Ibid., p. 157.

4. A rede socioterritorial de São Leopoldo

Definida como “o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (Brasil. MDS, 2012c, art. 9), a rede socioassistencial é constituída pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade de referência para o acesso à Proteção Social Básica (PSB); pelos Centros de Convivência; pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CENTROS POP); pelos Centros-Dia e pelas Unidades de Acolhimento. Vale ressaltar que a rede socioassistencial abrange as redes governamental e não governamental. O SUAS requer a colaboração e o diálogo no interior de sua rede socioassistencial com o objetivo de complementar e abarcar o atendimento às diversas situações de risco e vulnerabilidade que envolvem a população usuária dos serviços.¹⁷⁵

4.1. A rede socioassistencial

A assistência social municipal territorializa suas ações conforme a localização e o número de Centros de Referência da Assistência Social/CRAS no município.¹⁷⁶

REDE SOCIOASSISTENCIAL	
Nº DE CRAS: 05	Nº DE CREAS: 01
Nº DE ENTIDADES QUE EXECUTAM PROJETO SCFV: 11	Nº DE CASAS DE ACOLHIMENTO: 04
Nº DE CONSELHOS TUTELARES: 02	Nº DE ENTIDADES QUE PARTICIPAM DO COMDEDICA: 12 entidades

Em São Leopoldo há cinco CRAS que buscam atender as regiões de maior vulnerabilidade social: norte (que abrange os bairros Boa Vista, Scharlau, Arroio da Manteiga e Campina), nordeste (que atende os bairros Santos Dumont e Rio dos Sinos), oeste (para atendimento dos bairros Vicentina, São Miguel e São João Batista), leste (abrangendo o grande território da Feitoria) e centro (que atende os bairros Centro, Morro do Espelho, Padre Réus, São José, Cristo Rei, Fião, Rio Branco, Jardim América, Pinheiro, Santo André, Fazenda São Borja, Santa Teresa, Campestre e Duque de Caxias). Uma das questões que o município enfrenta com relação a essa divisão é que as regiões centro, norte e leste abrangem um vasto espaço geográfico, o que dificulta tanto a busca ativa prevista no SUAS quanto o acesso de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social aos locais de atendimento.

¹⁷⁵ S. G. de Assis; T. M. A. da Fonseca; V. de S. Ferro. *Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos: fortalecimento da rede socioassistencial*. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

¹⁷⁶ Conforme estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/NOB-SUAS, o CRAS deve ser a porta de entrada de famílias e indivíduos no sistema de atendimento socioassistencial e é uma estratégia de descentralização dos serviços. Os municípios devem fazer diagnósticos socioterritoriais para identificar as regiões de maior vulnerabilidade social e assim planejar a implementação desses centros no território municipal. (Cf. *Orientações técnicas*: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 16.11.2019.)

Outro ponto implicado no território de abrangência desse serviço refere-se à composição da equipe dos CRAS municipais diante da demanda enfrentada: a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS estabelece que, para municípios de médio e grande porte (entre os quais São Leopoldo se enquadra), o CRAS deve ter dois profissionais do Serviço Social, um profissional da Psicologia, um profissional que compõe o SUAS (Sociologia, Antropologia ou Pedagogia) e quatro técnicos de nível médio para cada 5.000 famílias referenciadas.

Entretanto, diante da realidade orçamentária e dos compromissos com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000), essa prescrição está além do que historicamente os municípios brasileiros conseguem atender. Além disso, nos últimos oito anos, houve um investimento por parte da administração pública, na parcerização com as Organizações da Sociedade Civil do município para execução de alguns serviços previstos pelo SUAS, como por exemplo, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Em parte, esses convênios podem ser explicados pelo processo de desmantelamento estatal no Brasil, que torna essa alternativa mais viável em termos orçamentários. Diante desse contexto, a tabela abaixo apresenta o quadro profissional dos CRAS no ano de 2019 em São Leopoldo:

Tabela 13 – Composição das equipes dos CRAS em 2019

CRAS	Coordenação	Assistente social	Psicólogo/a	Entrevistador social	Técnico administrativo	Estágio
Norte	01	03	0	02	01	02
Nordeste	01	02	01	02	01	02
Centro	01	02	0	02	01	02
Leste	01	02	0	02	01	0
Oeste	01	02	01	02	01	01

Fonte dos dados brutos: SDS/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

O município de São Leopoldo possui quatro Casas de Acolhimento (três são gerenciadas por organizações parcerizadas com a prefeitura e uma é gerida pelo governo municipal) com capacidade para atender, em média, 101 crianças e adolescentes. A tabela 14 mostra o número de vagas de acordo com a capacidade de atendimento de cada instituição:

Tabela 14 – Casas de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

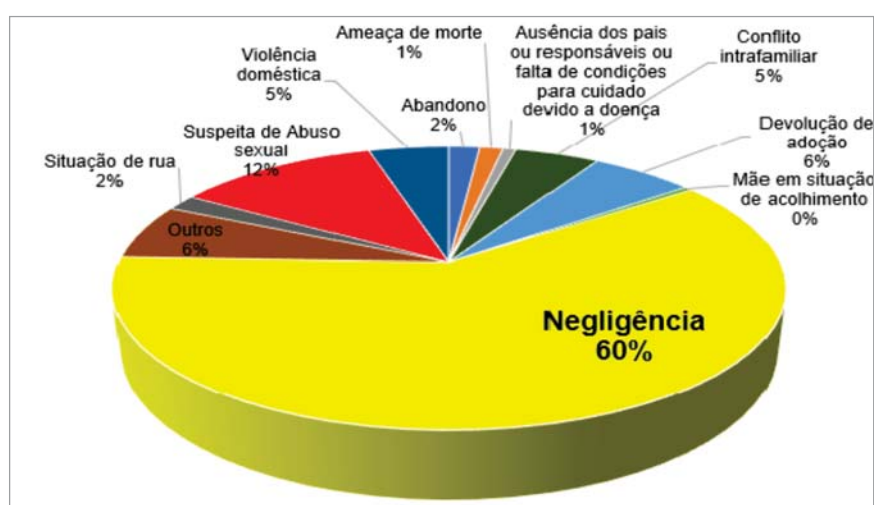
Instituição de Acolhimento Institucional	Nº total de vagas disponibilizadas	Região do município em que está localizada
Associação para o Projeto Amor/Apramor	20	Sul
Fundação Casa Aberta	45	Norte
Associação Caminho Clara e Francisco	20	Norte
Casa de Acolhimento Municipal	16	Centro

Fonte dos dados brutos: SDS/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/SDS, entre os meses de janeiro e setembro de 2019, 148 crianças e adolescentes estiveram acolhidas em uma das quatro casas institucionais que prestam esse serviço no município. Desse grupo, 70 (47,3%) eram adolescentes com idade entre 12 e 19 anos e 78 (52,7%) eram crianças com idade de 0 a 11 anos. Quanto ao sexo, 74 eram do sexo feminino e 74 do sexo masculino.

Dentre os motivos apontados para o acolhimento, chama a atenção o termo “negligência”, termo difuso e de conceituação complexa, pois não fica evidente qual teria sido a gravidade da violação de direitos que culminaram com a drástica indicação de acolhimento institucional: ao contrário do que apontam órgãos internacionais, como a Unicef, as violações mais graves contra crianças e adolescentes não ocorrem por violência doméstica ou sexual, mas sim por “negligência” (57% dos casos), como é possível verificar no gráfico e na tabela abaixo:

Gráfico 41 – Motivo do acolhimento institucional em 2019 – %



Fonte dos dados brutos: SDS/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Tabela 15 – Motivo para acolhimento institucional em 2019 – nºs brutos

Motivo	Nº de acolhimentos
Ausência dos pais ou responsáveis ou falta de condições para cuidado devido a doença	01
Ameaça de morte	02
Abandono	03
Situação de rua	03
Devolução de adoção	03
Conflito intrafamiliar	3
Outros	10
Violência doméstica	11
Abuso sexual	20
Negligência	85

Fonte dos dados brutos: SDS/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

Esse serviço compõe a rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e foi regulamentado pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS¹⁷⁷, no qual consta a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O SCFV é estratégico, posto que deve complementar o acompanhamento feito pelo CRAS e CREAS às famílias através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias/PAIF e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), respectivamente.

Em 2019, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social, esse serviço era prestado por organizações parceirizadas com a prefeitura. Ao todo são disponibilizadas 1.230 vagas para crianças e adolescentes administradas por nove instituições que prestavam o serviço em 11 espaços das regiões de São Leopoldo: duas localizadas na região centro, duas na região leste, duas na região oeste, duas na região nordeste e três na região norte.

Tabela 16 – Nº de vagas para o Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Ano 2019

Território	Instituição – Serviço	Metas firmadas por OSC	Metas firmadas por território
Centro	Centro Medianeira – Sede	40	120
	IEDE	80	
Leste	COL – Casa da Criança / Cohab	70	170
	Talitha Kum	100	
Nordeste	AMMEP	220	280
	SOS Criança	60	
Norte	Casa Auxiliadora	100	440
	Centro Medianeira – Campina	250	
	Isaura Maia – Pe. Orestes	90	
Oeste	COL – Casa da Criança / Paim	80	220
	Instituto Lenon Joel Pela Paz	140	
TOTAL MUNICÍPIO		1.230	1.230

Fonte: Proteção Básica/SDS/Prefeitura de São Leopoldo

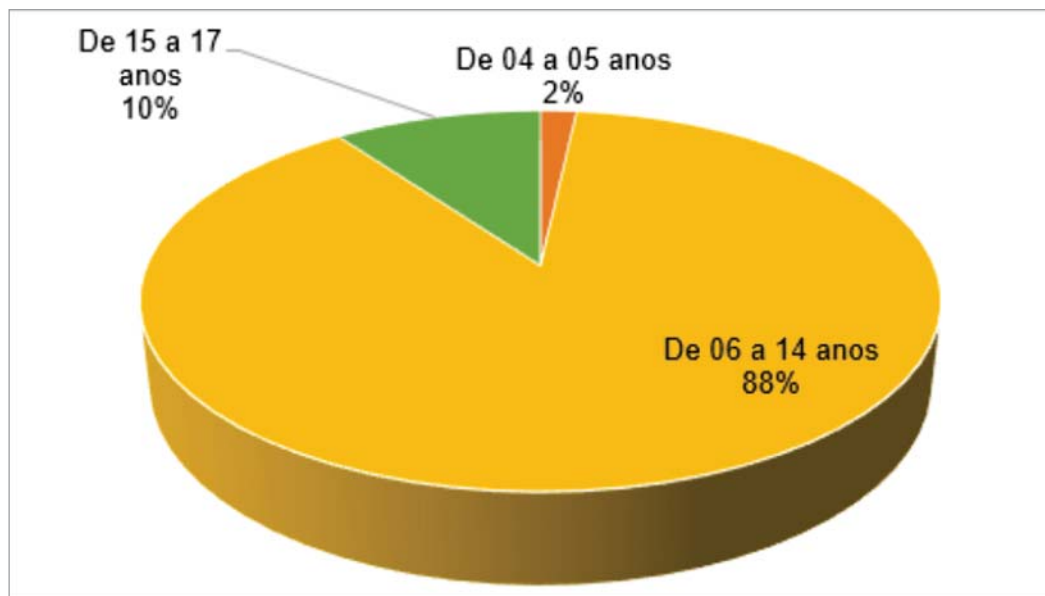
Das crianças e dos adolescentes atendidos em 2019, 88% eram da faixa etária dos 6 aos 14 anos. Essa divisão etária, definida pelo reordenamento federal do serviço, dificulta as análises por agregar boa parte do período da infância e da adolescência num mesmo grupo.¹⁷⁸ Conforme relatos colhidos na pesquisa com a rede intersetorial, existe no município uma necessidade de maior formação para as

¹⁷⁷ O serviço passou por uma reordenação de suas diretrizes estabelecida pela Resolução CNAS nº 01/2013.

¹⁷⁸ Essa problemática tem sido observada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social que optou por estabelecer o parâmetro de faixas etárias a serem atendidas pelas entidades parceirizadas. A reformulação está presente no edital que estabelece os parâmetros para a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos nos anos de 2020 e 2021. Desse modo, conforme informações da Secretaria, a partir de 2020, o SCFV atende três faixas etárias: Público 1 – de 06 a 09 anos 11 meses e 30 dias; Público 2 – de 10 anos a 14 anos 11 meses e 30 dias; Público 3 – de 15 anos a 17 anos 11 meses e 30 dias.

entidades conseguirem avançar no trabalho comunitário com o público infantil e um planejamento que encontre formas de atrair os adolescentes que agora estão ocupados em seus territórios com outras formas de sociabilidade, como o tráfico de drogas ou a exploração sexual.

Gráfico 42 – Faixa etária de crianças e adolescentes atendidas/os nos SCFV/2019 – %



Fonte dos dados brutos: SDS/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2013, estabeleceu o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, repactuando os critérios para o cofinanciamento federal do serviço. Essa resolução definiu metas para atendimento prioritário de crianças, adolescentes e idosos em situações de vulnerabilidade social elencadas no documento.¹⁷⁹ A identificação desse público prioritário deve ser feita principalmente através da utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. No entanto, o instrumento é pouco utilizado pelos técnicos e pelas técnicas que atuam nos CRAS do município.¹⁸⁰ Também diante da diminuição dos investimentos do governo federal no serviço, as vagas existentes não são suficientes para beneficiar todas as situações e acabam sendo direcionadas para os casos encaminhados pela rede intersetorial ou mesmo pela livre demanda que chega ao serviço.

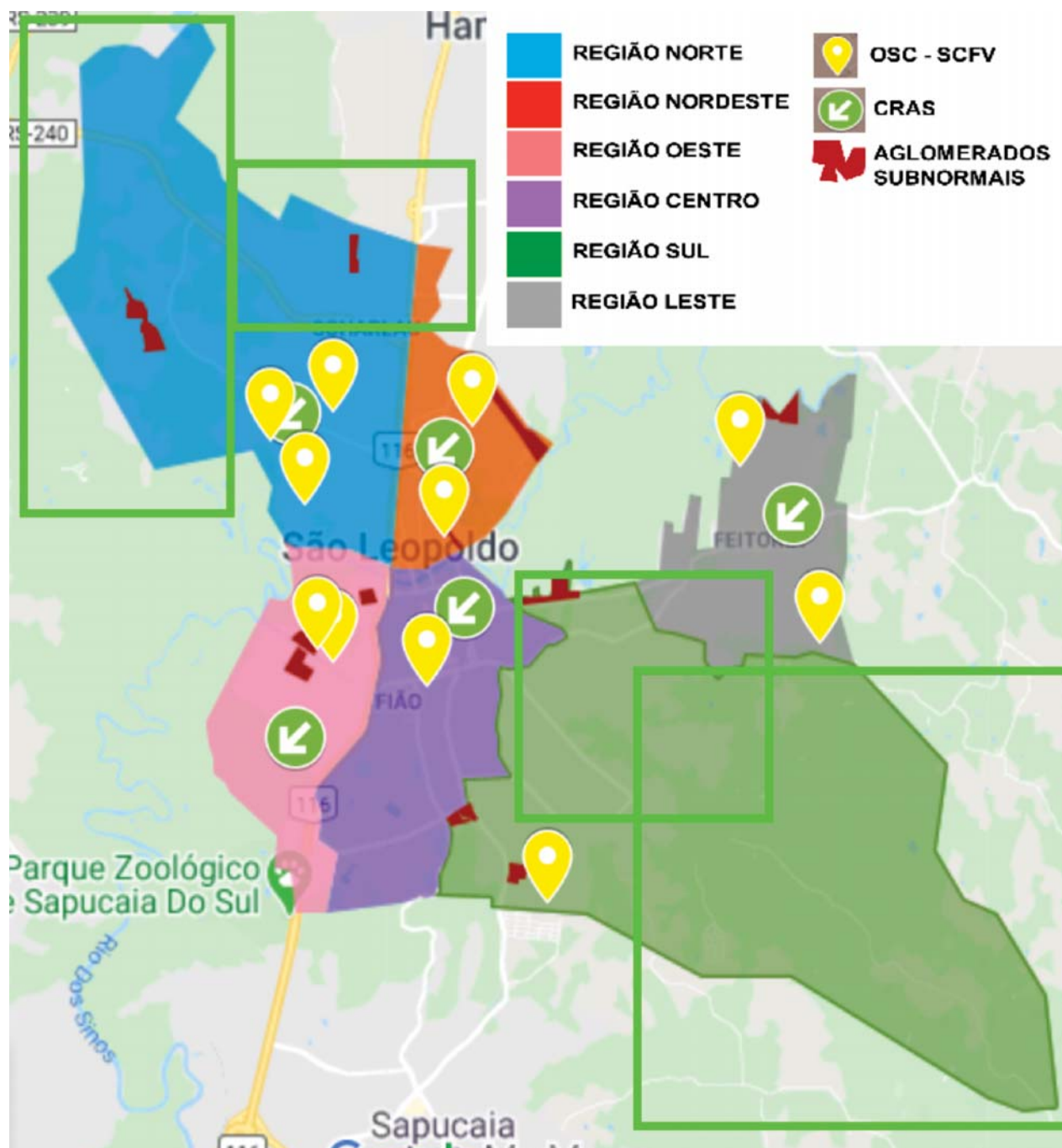
Com relação à base de dados do Cadastro Único municipal, destaca-se que o cadastramento e seu gerenciamento são responsabilidades do município. A inserção das famílias pode se dar por livre

¹⁷⁹ “Art. 3º – Considera-se em situação prioritária para inclusão no SCFV, as crianças, adolescentes e pessoas idosas: I – em situação de isolamento; II – trabalho infantil; III – vivência de violência e, ou negligência; IV – fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; V – em situação de acolhimento; VI – em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; VII – egressos de medidas socioeducativas; VIII – situação de abuso e/ ou exploração sexual; IX – com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; X – crianças e adolescentes em situação de rua; XI – vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência” (BRASIL. *Resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2013*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2013. Seção 1).

¹⁸⁰ Além disso, cabe ressaltar que nem a adoção do CadÚnico como ferramenta de monitoramento e vigilância social atende todas as especificidades das vulnerabilidades elencadas na resolução. Situações como trabalho infantil, exploração sexual, violência doméstica, entre outros, não são identificados pelo cadastro, uma vez que os dados são fornecidos pelas famílias. Portanto, à adoção do CadÚnico por técnicos dos CRAS é preciso acrescentar também a inserção dessa equipe no território de abrangência e o fortalecimento dos setores de vigilância e monitoramento social para um mapeamento continuado dessas situações que ficam à margem da rede intersetorial.

demanda, ou seja, estas buscam o serviço através de mutirões de cadastramento em regiões específicas de determinado município (como áreas de difícil acesso, áreas de reassentamento etc.) ou por busca ativa, na qual técnicos e técnicas sociais buscam potenciais beneficiários de programas sociais a partir de informações do território e das famílias.

Figura 9 – Mapa – Rede de proteção básica



Fonte: socióloga responsável

4.2. Rede intersetorial de São Leopoldo

É o conjunto de parceiros com os quais os serviços da rede socioassistencial precisam interagir para atuar, ampliando a perspectiva do cuidado e da proteção social e visando atender à complexidade das demandas de cada caso. É formada pelos serviços e ofertas ligados às diferentes políticas setoriais, tais como saúde, educação, segurança alimentar, habitação, cultura, direitos humanos, entre outras.¹⁸¹

Também fazem parte outras redes de instituições que se articulam em torno de propósitos específicos de trabalho, a exemplo do sistema de justiça e do sistema de garantia de direitos (da criança, da mulher, do idoso etc.). Essa rede é dinâmica, podendo variar em cada cidade em termos de densidade (número de integrantes que dela participam), conectividade (maior ou menor comunicação e conhecimento mútuo entre integrantes) e grau de integração em torno de princípios e objetivos comuns. A depender dos propósitos ou da conjuntura política, pode haver a liderança de uma das instituições ou de um setor que “puxa” o trabalho.

Todos esses órgãos compõem o que chamamos de Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que foi regulamentado pela Resolução 113 do Conanda e tem como objetivo garantir a efetivação e o funcionamento dos mecanismos já preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA para a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes e viabilizar a criação de novos órgãos de defesa. Como definido no capítulo I:

Art. 1º – 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, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.¹⁸²

Apresenta-se no quadro abaixo a estrutura intersetorial do município conforme os órgãos previstos pelo SGD:

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS¹⁸³	
Eixo da defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes:	Eixo da promoção dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes:¹⁸⁴
São Leopoldo carece de um Centro de Referência em Atendimento Infanto-Juvenil/CRAI	EDUCAÇÃO N° de Escolas Municipais de Educação Infantil – 0 a 05 anos: 42 N° de Escolas Municipais de Artes: 01 N° de Escolas Municipais de Educação Infantil: 13

¹⁸¹ S. G. de Assis; T. M. A. da Fonseca; V. de S. Ferro. *Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos: fortalecimento da rede socioassistencial*, op. cit.

¹⁸² Cf. o teor da Resolução em <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/resolucao-conanda-no-113-de-19-de-abril-de-2006/>.

¹⁸³ § 2º: “Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país” (Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 – Conanda).

¹⁸⁴ Este é um eixo complexo e composto por todas as políticas públicas (infraestruturais, institucionais, econômicas, políticas e sociais) que devem atuar estrategicamente de forma transversal e intersetorial a partir da premissa de prioridade absoluta de

Nº de Conselhos Tutelares: 02 núcleos (centro e norte) – totalizando 10 conselheiros/as tutelares Órgãos de Proteção Jurídico-Social: Ministério Público/ Vara da Infância e Juventude/Defensoria Pública	Nº de Escolas Municipais de Ensino Fundamental: 36 Nº de Escolas Estaduais de Ensino Fundamental: 10 Nº de Escolas Estaduais de Ensino Médio: 13 Nº de Escolas Estaduais de Ensino Profissionalizante: 01 Nº de Escolas Estaduais de Educação Especial: 01 Nº de Escolas Estaduais de Ensino para povos tradicionais/ indígenas: 01 SAÚDE Nº de Unidades Básicas de Saúde/UBS: 13 Nº de Estratégia de Saúde da Família/ESF-UBS: 11 Nº de Estratégia da Saúde da Família com Saúde Bucal/ESFSB: 11 Nº de Unidades de Pronto Atendimento/UPA: 01 Nº de Centros de Saúde: 02 Nº de Centro de Atendimento Psicossocial/CAPS: 01 Nº de Centro de Atendimento Psicossocial Infantil/CAPSI: 01 Nº de Centro de Atendimento Psicossocial Álcool e Outras Drogas/CAPSAD: 01 Nº de Serviço de Atendimento Especializado/SAE e Tisiologia: 01 Hospital: 01 ASSISTÊNCIA SOCIAL: Nº de Centros de Referência em Assistência Social/CRAS: 05 Nº de Centros de Referência Especializados em Assistência Social: 01 Nº de Casas de Acolhimento Institucional: 04* Nº de Núcleos de Serviço de Convivência e Fortalecimento do Vínculos: 11** Nº de Núcleos de Serviço de Convivência e Proteção Social Especial para Pessoas Deficiência e suas Famílias: 04 Residência Inclusiva para pessoas com deficiência: 01***
---	---

*Uma casa é um serviço executado diretamente pela prefeitura e três casas estão sob a responsabilidade de Organizações da Sociedade Civil conveniadas com a prefeitura através de termo de colaboração.

**Todos os núcleos estão sob a responsabilidade de Organizações da Sociedade Civil conveniadas com a prefeitura através de termo de colaboração.

***O serviço está sob a responsabilidade de Organização da Sociedade Civil conveniada com a prefeitura através de termo de colaboração.

crianças e adolescentes. Portanto, esse eixo contempla quase a totalidade da ação estatal e da não governamental. Desse modo, opta-se aqui por priorizar a apresentação da estrutura municipal da rede básica de atendimento contemplada pelas áreas da Educação, Saúde e Assistência Social, que são as responsáveis por garantir o mínimo a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

As discussões de dados da rede intersetorial trará a percepção dos adolescentes que participaram da oficina intitulada “mapa falado”¹⁸⁵ que ocorreu no dia 14 de novembro de 2019, na Associação Beneficente Nossa Senhora Auxiliadora, no bairro Scharlau, com a participação de 39 adolescentes de todas as regiões da cidade e de diversas organizações, incluindo uma casa de acolhimento institucional.

Na atividade, os adolescentes foram divididos em cinco grupos (leste, oeste, norte, nordeste e casas de acolhimento), conforme o território de moradia. Cada grupo recebeu um mapa de São Leopoldo e perguntas/frases orientadoras/fomentadoras da discussão (as mesmas perguntas para todos os grupos).

Figura 10 – Oficina Mapa Falado com Fórum de Adolescentes do município de São Leopoldo¹⁸⁶



Fonte: Proame

4.3. Rede de educação de São Leopoldo

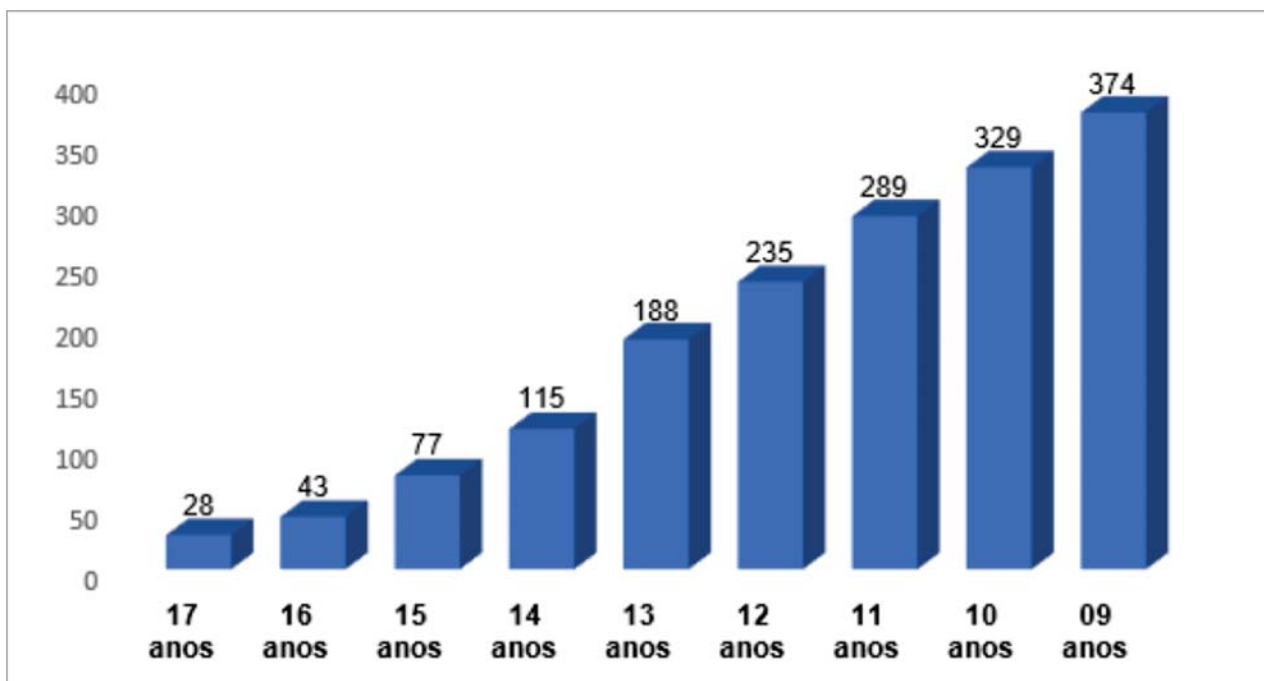
O grupo de adolescentes do fórum, especialmente os que representavam a região leste, chamou a atenção, em resposta a diferentes perguntas, para a situação da estrutura de atendimento voltada para as crianças mais novas. A educação infantil foi uma dessas ressalvas feitas pelos e pelas adolescentes. Os dados indicados pelo Cadastro Único municipal apontam para uma realidade ainda mais preocupante e que vão ao encontro das falas do grupo relacionadas com a dificuldade de acesso e a qualidade do ensino.

De acordo com os dados do Cadastro Único de São Leopoldo, 1.678 crianças e adolescentes de São Leopoldo, entre 9 e 17 anos de idade, não sabem ler nem escrever. Dessas pessoas, 864 são do sexo masculino e 814 são do sexo feminino, sendo que 194 dessas pessoas têm algum tipo de deficiência. Quanto à faixa etária, 686 são adolescentes entre 12 e 17 anos e 992 são crianças entre 09 e 11 anos de idade.

¹⁸⁵ A metodologia proposta pelo mapa falado é baseada nos pressupostos da cartografia social que trabalha o espaço físico sob uma perspectiva não só geográfica, mas também sociocultural. Seu objetivo é construir o mapeamento de um território através das vivências daqueles e daquelas que vivenciam esses espaços. Cf. H. Acselrad. Mapeamentos, identidades e territórios. In: *Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010, p. 14.

¹⁸⁶ Cf. o detalhamento e todas as discussões feitas pelos adolescentes na atividade em F. Asquidamini, M. M. S. Fonseca. *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes de São Leopoldo*. Programa de Apoio a Meninos e Meninas – Proame/Cedeca Bertholdo Weber. [2. ed.; e-book]. São Leopoldo: Oikos, 2021, p. 17-73. Disponível para download em: <http://proamecedeca.org.br/site/wp-content/uploads/2021/04/Plano-decenal-dos-direitos-humanos-E-book-4-1-compactado.pdf>.

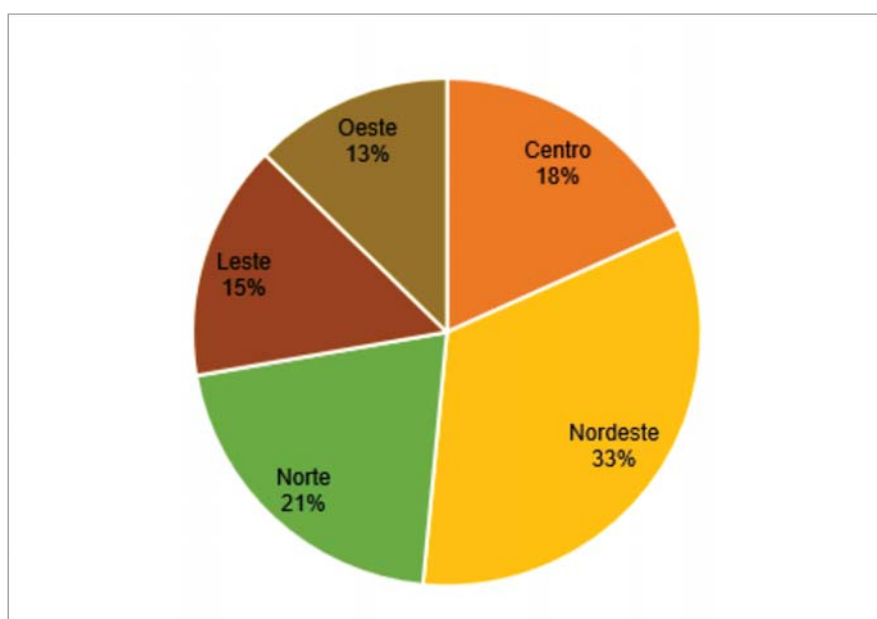
Gráfico 43 – Não sabe ler e nem escrever – n^{os} brutos



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A região nordeste concentra o maior número de crianças com mais de 09 anos e adolescentes que não sabem ler ou escrever, ou seja, 33%. A região do centro – especialmente os bairros ao sul do município – reúne 18% desse grupo de 1.678 pessoas, enquanto a região oeste comporta 13% dessas crianças e adolescentes, a região leste 15% e a região norte 21%.

Gráfico 44 – Crianças e adolescentes entre 09 e 17 anos que não sabem ler e nem escrever – % por região do município



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Conforme a informação fornecida pela pessoa responsável domiciliar, 19 crianças e adolescentes do grupo dos que não sabem ler ou escrever não estão frequentando a escola, mas já estudaram em alguma. Desse grupo de 19 pessoas 06 são crianças de 09 a 11 anos e 13 são adolescentes. Nesse grupo há ainda 04 pessoas com alguma deficiência física ou mental.

Além disso, 80 das 1.678 crianças e adolescentes que não sabem ler e escrever nunca frequentaram escola. Esse grupo de quem nunca frequentou a escola é formado por 65 crianças de 09 a 11 anos e 15 adolescentes entre 12 e 17 anos, sendo que 16 delas possuem alguma deficiência. Os dados apresentados podem ser observados na tabela 17 a seguir:

Tabela 17 – Crianças e adolescentes entre 09 e 17 anos que não sabem ler e nem escrever – n^{os} brutos

IDADE	Não, mas já frequentou		Nunca frequentou		Sim, rede pública		Sim, rede particular	
	Sem deficiência	PCD	Sem deficiência	PCD	Sem deficiência	PCD	Sem deficiência	PCD
09 anos	3	1	41	3	304	21	0	1
10 anos	2	0	13	4	280	29	1	0
11 anos	0	0	4	0	255	28	1	1
12 anos	1	0	1	2	216	13	0	2
13 anos	1	1	3	1	160	18	2	2
14 anos	0	0	0	1	96	18	0	0
15 anos	2	1	0	1	60	12	1	0
16 anos	3	1	2	2	19	16	0	0
17 anos	3	0	0	2	10	11	0	2
TOTAL	15	4	64	16	1.400	166	5	8

Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

As 20 escolas com o maior número de estudantes cadastrados no Cadastro Único estão localizadas, em sua maioria, nas regiões cuja vulnerabilidade socioeconômica já foi apresentada. Ao observar a tabela abaixo, destaca-se que das 20 escolas listadas apenas 03 são instituições estaduais, o que indica não só uma boa rede escolar local, mas também baixa escolaridade, uma vez que o ensino médio é oferecido por instância estadual. Outro dado que chama a atenção é o fato de que a décima posição é ocupada por escolas de outros municípios, ou seja, 308 crianças e adolescentes de baixa renda não estudam em São Leopoldo.

Tabela 18 – Escolas frequentadas pelas crianças e adolescentes do Cadastro Único – n^{os} brutos

	ESCOLA	Nº DE ESTUDANTES	BAIRRO	REGIÃO
1	E.M.E.F. João Belchior Marques Goulart	620	Santos Dumont	Nordeste
2	E.M.E.F. Padre Orestes João Stragliotto	519	Santos Dumont	Nordeste
3	E.M.E.F. Prof. Álvaro Nunes	450	Campina	Norte
4	E.M.E.F. Maria Edila da Silva Schmidt	411	Rio dos Sinos	Nordeste
5	E.M.E.F. Castro Alves	409	Vicentina	Oeste
6	E.M.E.F. Paulo Beck	401	São Miguel	Oeste
7	E.M.E.F. Santa Marta	379	Arroio da Manteiga	Norte
8	E.M.E.F. Rui Barbosa	348	Vicentina	Oeste
9	E.M.E.F. Edgard Coelho	317	Santos Dumont	Nordeste
10	Escolas de outros municípios	308		
11	E.M.E.F.I. Dr. Paulo da Silva Couto	297	Arroio da Manteiga	Norte
12	E.M.E.F. Francisco Cândido Xavier	296	Santos Dumont	Nordeste
13	E.M.E.F. Dilza Flores Albrecht	295	Feitoria	Leste
14	E.M.E.F. Olímpio Vianna Albrecht	275	Feitoria	Leste
15	E.E.E.M. Prof. Helena Câmara	262	Duque de Caxias	Sul/Centro
16	E.E.E.M. Amadeo Rossi	221	Santa Teresa	Sul/Centro
17	E.M.E.F. Prof. Otília Carvalho Rieth	214	Scharlau	Norte
18	E.M.E.F. Emílio Meyer	203	Feitoria	Leste
19	E.M.E.F. Prof. João Carlos Von Hohendorff	197	Scharlau	Norte
20	E.E.E.M. Emílio Sander	191	Arroio da Manteiga	Norte

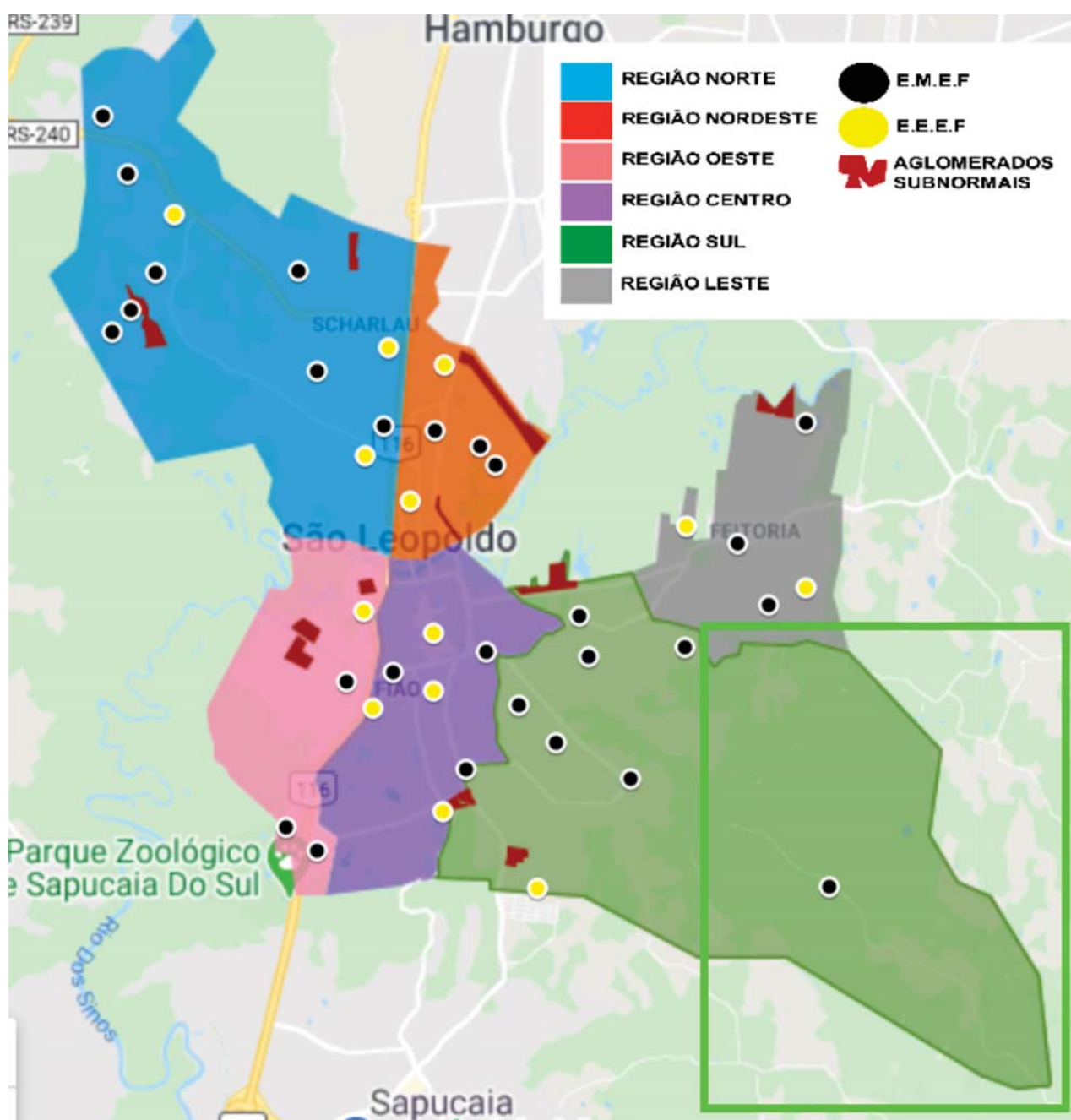
Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

No caso de crianças e adolescentes, tanto a rede socioassistencial quanto a educacional são portas de entrada fundamentais para a identificação de violação de direitos e para o fortalecimento da garantia de direitos. Não se está aqui excetuando a área da saúde como uma rede fundamental para essa faixa etária. Todavia é no acompanhamento diário de projetos sociais ou de frequência escolar que violações são primeiramente observadas ou mesmo acompanhadas nos casos que envolvem crianças e adolescentes.

O mapa a seguir mostra que São Leopoldo tem um problema de distribuição territorial dos equipamentos de assistência social e educação. As áreas grifadas por um quadro verde mostram os vazios territoriais em que não há presença de escolas ou organizações da sociedade civil parceirizadas com a prefeitura.

A região sul do município é a menos beneficiada com a rede escolar e socioassistencial. Áreas como o Morro do Paula, caracterizada pelo difícil acesso, não possuem equipamentos de educação básica ou socioassistenciais conveniados. Outro território problemático é o extremo norte de São Leopoldo, na região do bairro Boa Vista. A situação é ainda mais preocupante, se analisarmos o mapa da distribuição das escolas de ensino médio em São Leopoldo: na região nordeste e sul não existem equipamentos públicos que atendam à demanda do ensino médio. Em outros territórios de vulnerabilidade social, a distância até a escola mais próxima também torna o acesso quase inviável para famílias de baixa renda.

Figura 11 – Mapa – Escolas de Ensino Fundamental



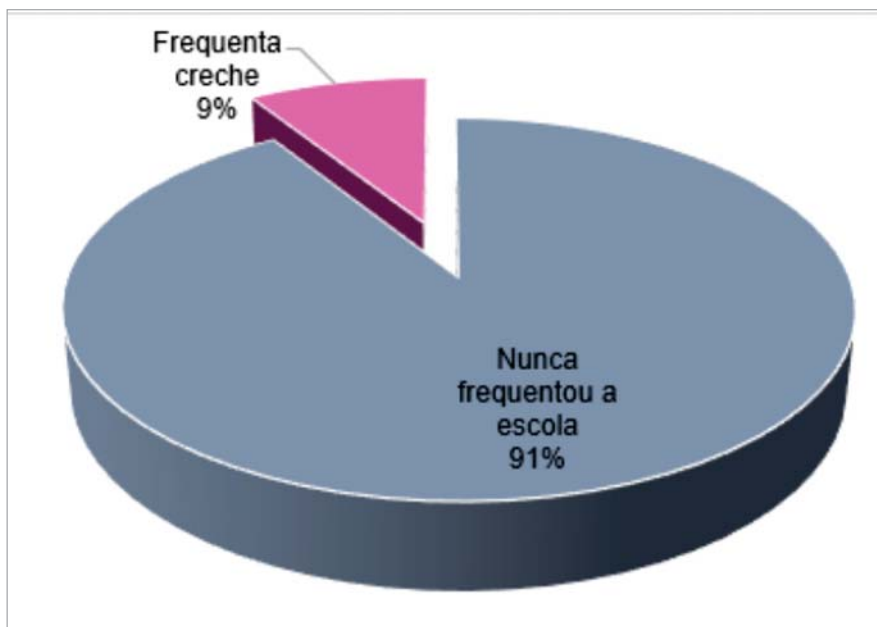
Fonte: socióloga responsável

A Lei 13.306/2016 fez uma pequena alteração no Estatuto da Criança e do Adolescente para adequar o instrumento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) no que concerne à educação infantil. Conforme a LDB, crianças entre 0 e 05 anos de idade devem ser atendidas em creches (crianças de 0 a 03 anos) e pré-escolas (crianças de 04 e 05 anos), e a partir dos 06 anos a criança deve começar a cursar o ensino fundamental de 09 anos.

Em 2013, uma alteração na LDB – através da Lei 12.796/2013 – tornou obrigatória a inserção de crianças a partir de 04 anos de idade na rede de ensino. Isso significa que tanto o Estado quanto os responsáveis têm o dever de oferecer escola e manter na escola crianças e adolescentes entre 04 e 17 anos de idade. Embora esteja inscrito na LDB, o acesso à educação para crianças de 0 a 03 anos ainda não é obrigatório no Brasil. Conforme dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE em 2018, a taxa de escolarização de crianças entre 0 e 03 anos foi de apenas 34,2%¹⁸⁷. Ou seja, apenas 1/3 das crianças com até 03 anos de idade tem acesso a creches no Brasil.

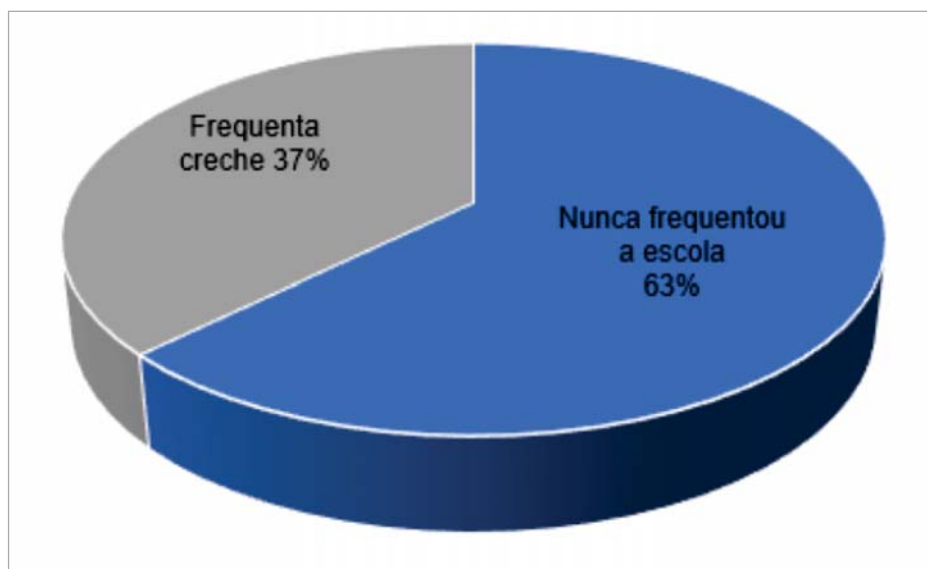
A falta de vagas na educação infantil é um dos pontos frágeis do sistema educacional brasileiro que traz impactos econômicos e sociais graves. De acordo com as informações contidas no Cadastro Único de São Leopoldo, apenas 9% das 3.415 crianças cadastradas com idade entre 0 e 03 anos estão frequentando alguma instituição educacional. Embora desde 2013 o ensino seja obrigatório para crianças a partir dos 04 anos de idade, 62,7% das 2.263 crianças com 04 e 05 anos cadastradas estão fora da educação infantil.

Gráfico 45 – Frequência escolar – Crianças entre 0 e 03 anos de idade



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

¹⁸⁷ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2018*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em: 13.6.2021.

Gráfico 46 – Frequência escolar – crianças entre 04 e 05 anos de idade

Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Quanto às crianças com mais de 06 anos, que obrigatoriamente já devem estar matriculadas no ensino fundamental, os indicadores observados a partir dos dados do Cadastro Único ainda são preocupantes. Conforme é possível verificar na tabela abaixo, 33,2% das crianças com 06 anos de idade e 18,5% de crianças com 07 anos permaneceram fora do sistema escolar em 2019. Mesmo entre crianças com idade entre 08 e 11 anos, há um número importante a ser monitorado: 172 crianças dessa faixa etária nunca frequentaram a escola, segundo a declaração da pessoa responsável pela família.

Tabela 19 – Frequência escolar – crianças de 0 a 11 anos

Idade	Nunca frequentou – n ^{os} brutos	%	Frequenta creche/escola – n ^{os} brutos	%	Total/idade – n ^{os} brutos
Menos de 12 meses	361	99,7	1	0,3	362
01 ano	819	97,1	25	2,9	844
02 anos	1018	91,3	97	8,7	1.115
03 anos	911	83,3	183	16,7	1.094
04 anos	839	70,4	353	29,6	1.192
05 anos	581	54,3	490	45,7	1.071
06 anos	358	33,2	721	66,8	1.079
07 anos	191	18,5	846	81,5	1.037
08 anos	89	8,8	922	91,2	1.011
09 anos	51	5,2	941	94,8	992
10 anos	25	2,3	1.059	97,7	1.084
11 anos	7	0,7	1.043	99,3	1.050
Total	5.250	44	6.681	56	11.931

Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

A questão do deslocamento de crianças e adolescentes até as escolas é um problema também relatado na rede intersetorial do município. Conforme relato de uma pessoa que atua como profissional dessa rede, a Secretaria Municipal de Educação calcula como referência de distância entre moradia e escola o perímetro de 2 km. No entanto, na maioria dos casos, é algum familiar responsável que as leva até a escola. Isso significa no mínimo um deslocamento diário de 4 km, agravado por situações climáticas (como dias muito quentes ou chuvosos) e falta de calçamento adequado nos territórios de maior vulnerabilidade social.

Os dados do Cadastro Único apontam que cerca de 30% das crianças e dos adolescentes cadastrados não estudam em escolas localizadas em seus bairros de moradia (nesses dados estão compilados estudantes da rede municipal e estadual). A análise desses dados também deve levar em consideração que estudar em um bairro diferente não indica necessariamente que haja uma grande distância, como é o caso de pessoas que moram na divisa entre bairros. Além disso, estudar no mesmo bairro tampouco garante proximidade da escola, posto que no município há territórios de grande amplitude geográfica, como Fazenda São Borja. Não obstante essas ressalvas, o percentual apontado ainda é significativo no sentido do deslocamento entre moradia e escola:

Tabela 20 – Local de moradia x escola – crianças e adolescentes

N ^{os} brutos de crianças e adolescentes que frequentam a escola	Estuda no bairro em que mora?			Estuda na região em que mora?		
	SIM	NÃO	% de quem não estuda no mesmo bairro	SIM	NÃO	% de quem não estuda na mesma região
Crianças Total 6.684	4.597	2.087	31%	5.667	1.017	15,2%
Adolescentes Total 5.239	3.647	1.592	30,4%	4.435	804	15,3%
TOTAL 11.923	8.244	3.679	30,1%	10.102	1.821	15,2%

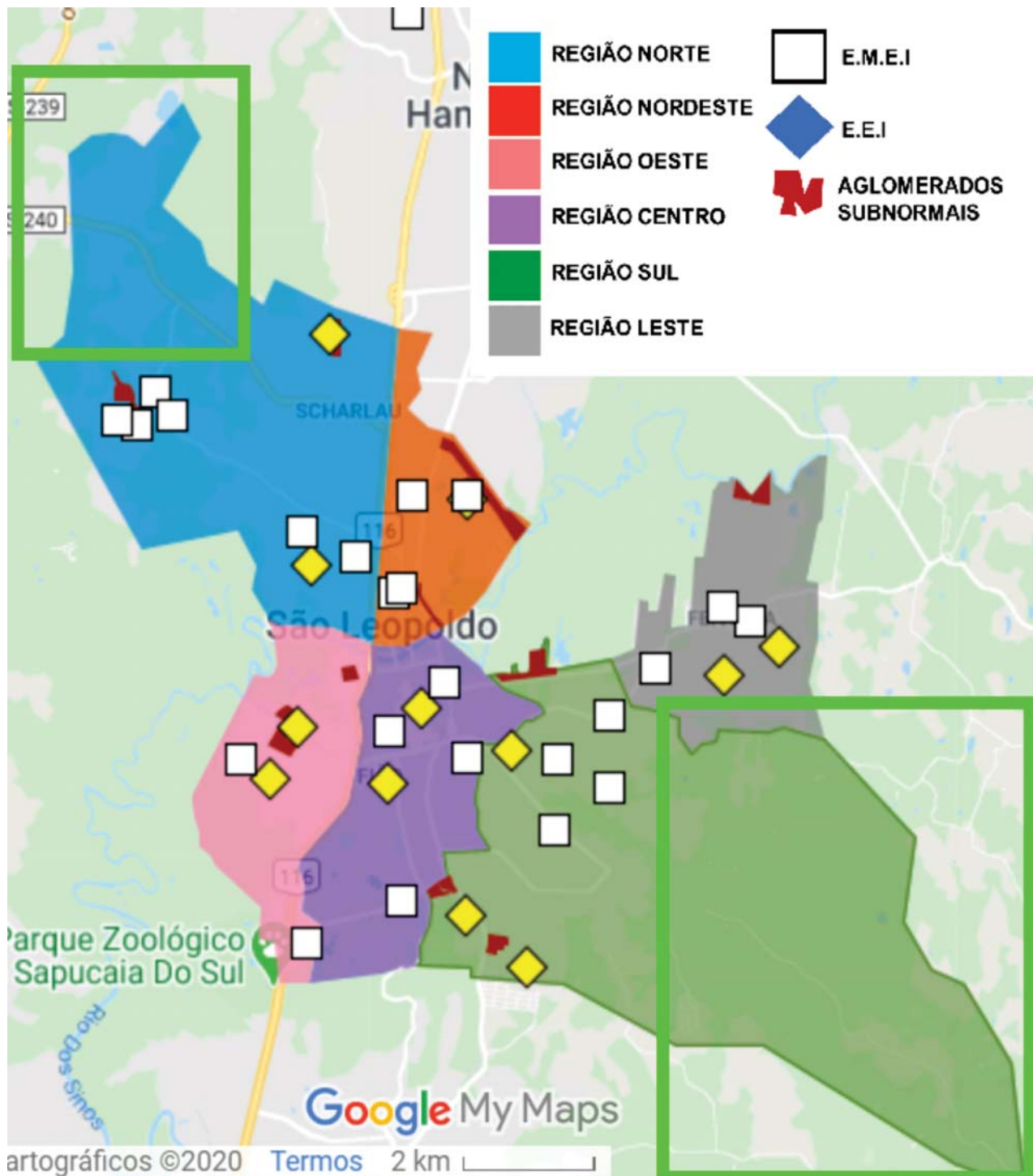
Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Tabela produzida pela socióloga responsável

Ainda é preciso destacar que, para famílias de baixa renda, até a passagem escolar representa grande dificuldade financeira para a família. Conforme dados de 2019 da Secretaria Municipal de Educação, São Leopoldo dispõe de dois ônibus com capacidade para transportar 50 pessoas cada um e três micro-ônibus que atendem um total de 52 pessoas. A frota municipal atende à demanda vinculada aos projetos educacionais da SMED e ao transporte de 41 estudantes com deficiência que necessitam do acompanhamento de monitores.

A Secretaria também tem convênio com empresas de transporte particular que atendem 103 estudantes com necessidades especiais e 410 estudantes de territórios em situação de vulnerabilidade social. Quanto à passagem de transporte coletivo, 220 subsídios foram concedidos em parceria com o consórcio de transporte público da cidade. A concessão dessas passagens inclui estudantes e responsáveis familiares quando a situação se refere a crianças menores de 10 anos, conforme determinado em lei. Todas as crianças e adolescentes atendidos por esses serviços da SMED são estudantes da rede municipal de educação e o acesso a esse serviço é feito através do setor de transporte escolar da secretaria, sem

relação com a rede intersetorial nem com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/Comdedica.

Figura 12 – Mapa – Escolas de Ensino Infantil



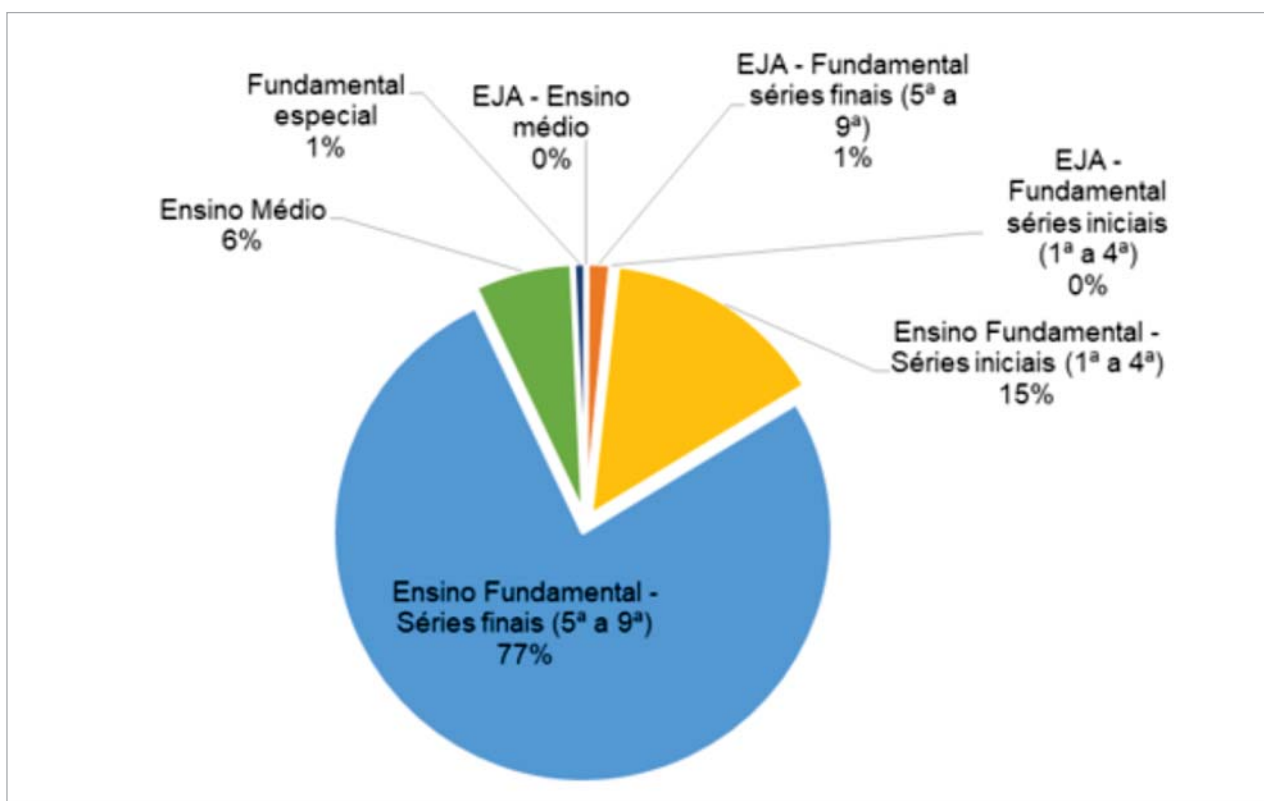
Fonte: socióloga responsável

No caso de adolescentes, a situação é ainda mais complexa: por exemplo, as crianças de famílias que recebem Bolsa Família têm sua frequência assegurada devido à condicionalidade escolar vinculada ao benefício. No entanto, após os 16 anos, as famílias beneficiárias não precisam mais comprovar

frequência de adolescentes. Esse fator, somado ao desestímulo à continuidade dos estudos (próprio dessa faixa etária), à distância até as escolas e ao preço da passagem, além da necessidade de obter renda, compõem um conjunto quase insuperável de obstáculos que levam os adolescentes a abandonar seus estudos antes mesmo de completarem o ensino fundamental.

O gráfico abaixo, produzido a partir de dados do Cadastro Único, corrobora a análise feita em relação a adolescentes e aponta para uma preocupante baixa escolaridade desse grupo etário: três quartos dos adolescentes cadastrados nesse sistema (77%) frequentam entre a 5ª e 9ª série do ensino fundamental. E, uma proporção muito baixa, apenas 6%, chega até o ensino médio.

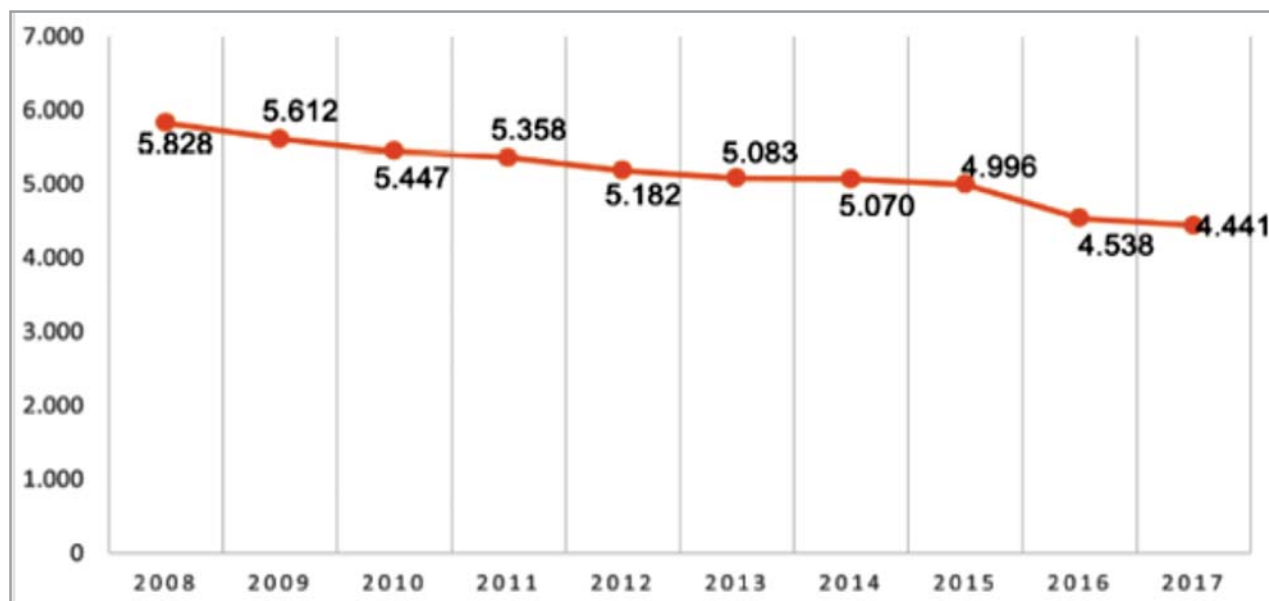
Gráfico 47 – Curso/série frequentado/a por adolescentes (12 a 17 anos) – %



Fonte dos dados brutos: Cadastro Único municipal/SEDES/Prefeitura de São Leopoldo – Gráfico produzido pela socióloga responsável

Ainda sobre os indicadores de baixa escolaridade, o gráfico abaixo, produzido a partir dos dados fornecidos pelo censo escolar da Secretaria Estadual de Educação, aponta para uma realidade ainda mais preocupante: num período de 10 anos, entre 2008 e 2017, houve uma diminuição de 24% no número de matrículas no ensino médio em São Leopoldo. Cabe ressaltar que esses números se referem à matrícula no início do ano letivo, ou seja, não apontam quantos dos que ingressaram concluíram os estudos. Além disso, é necessário observar esse gráfico, levando em conta outros indicadores, para que não haja uma simplificação do problema: os dados podem indicar uma diminuição da oferta de vagas no ensino médio, mas também podem estar atrelados a outros fatores, como a falta de motivação dos adolescentes em permanecer no estudo formal.

Gráfico 48 – Nº de matrículas no Ensino Médio – n^{os} brutos

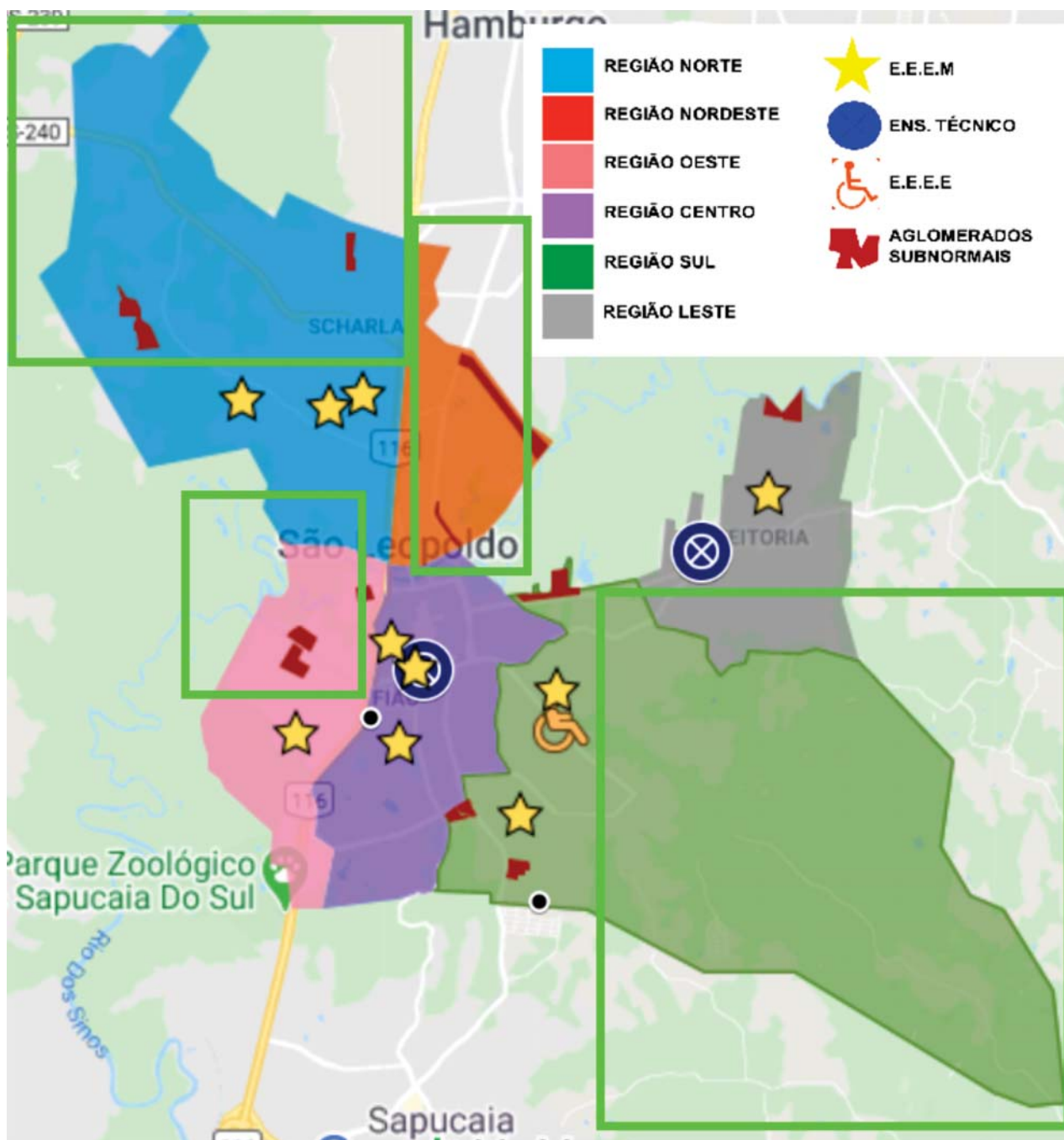


Fonte dos dados brutos: Secretaria Estadual de Educação – Gráfico produzido pela socióloga responsável

A precarização do trabalho e o recrudescimento da violação de direitos trabalhistas, aliados à baixa escolaridade, tornam ainda mais complexas as discussões relacionadas ao trabalho infanto-juvenil. Se, por um lado, a exploração do trabalho é um dos motores do capitalismo excludente, por outro lado, o trabalho é um potente meio de construção identitária.

O cenário de recrudescimento das políticas sociais no país dificulta que, no médio prazo, esses equipamentos possam ser reordenados no território de São Leopoldo, seja por falta de recursos, seja por falta de jurisdição do governo municipal, como é o caso das escolas de ensino médio que são responsabilidade do governo estadual. No entanto, a gestão municipal precisa encontrar alternativas e parcerias para viabilizar o acesso de crianças e adolescentes que residem nos territórios em que não há a presença da rede. A concessão de passagens de transporte público e o investimento prioritário em busca ativa e ações diretas nos territórios são uma das possibilidades que precisam ser discutidas tanto pela gestão governamental quanto pela sociedade civil organizada.

Figura 13 – Mapa – Escolas de Ensino Médio



Fonte: socióloga responsável

4.4. Política pública de saúde

A rede municipal de saúde foi a área de serviços básicos mais criticada pelos adolescentes presentes na oficina “mapa falado”. Todos os grupos criticaram a disponibilidade de atendimento da rede e alguns comentaram a qualidade do atendimento. Essas observações vieram especialmente atreladas a relatos acerca de suas preocupações com a saúde de seus familiares.

Figura 14 – Rede de saúde

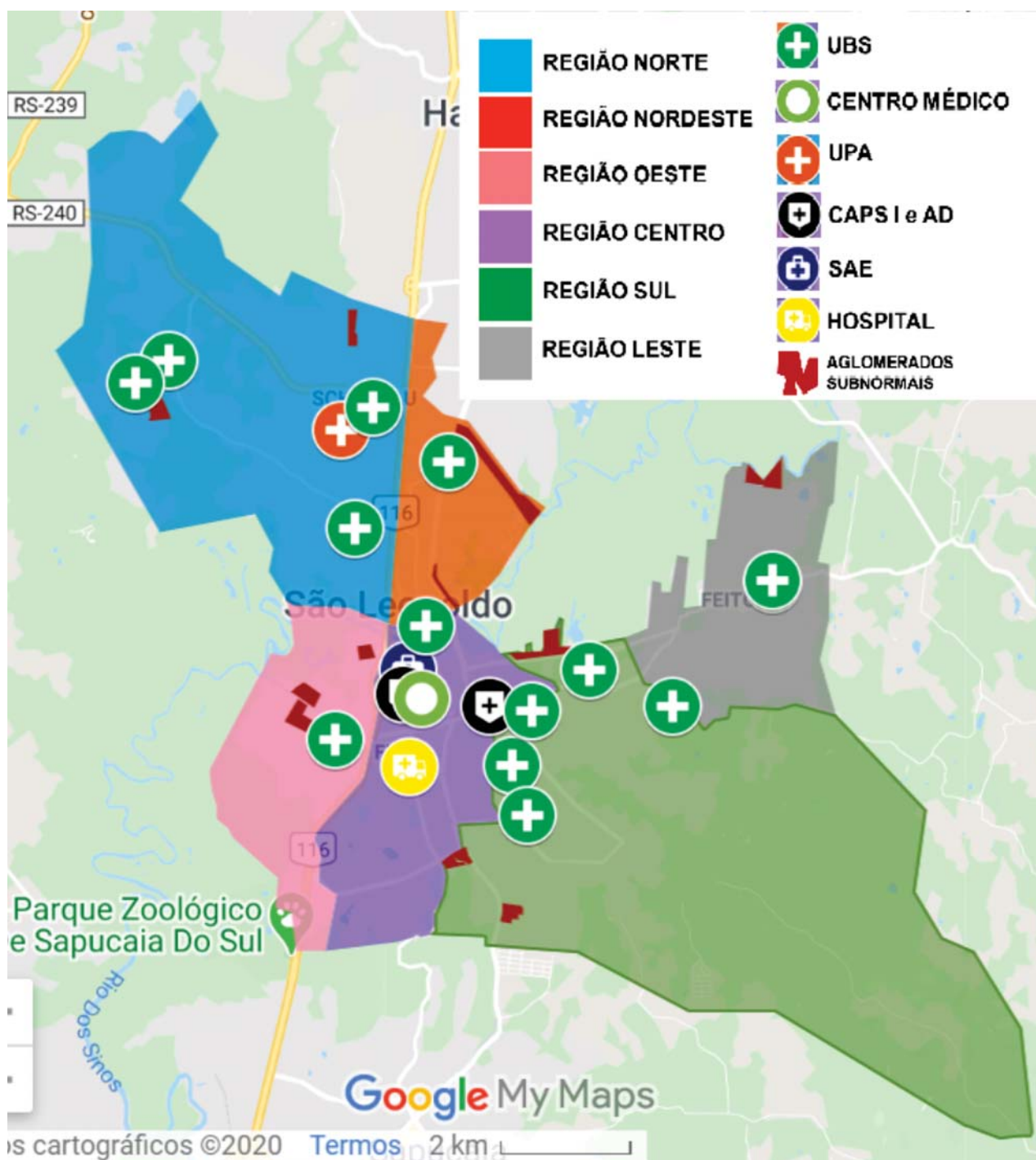


Fonte: Proame

As narrativas do grupo acerca da rede municipal de saúde vão ao encontro dos relatos coletados junto à rede socioassistencial de São Leopoldo. Profissionais dos serviços que atendem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social têm pautado, em diferentes encontros da rede, as dificuldades de contato com os equipamentos de saúde e o consequente encaminhamento de atendimento, mesmo em casos prioritários, como o de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. Outra colocação preocupante da rede é o aumento dos casos de doenças mentais entre crianças e adolescentes e a falta de respaldo da rede de saúde, seja para realização de atendimento com profissionais de saúde seja para orientações acerca de como proceder adequadamente nas situações de crise.

O mapa da distribuição da rede de saúde no território leopoldense apresenta os mesmos problemas da rede de educação e assistência social: os serviços estão concentrados em algumas áreas do município, havendo diversos territórios sem equipamentos dessa área.

Figura 15 – Mapa – Rede Municipal de Saúde



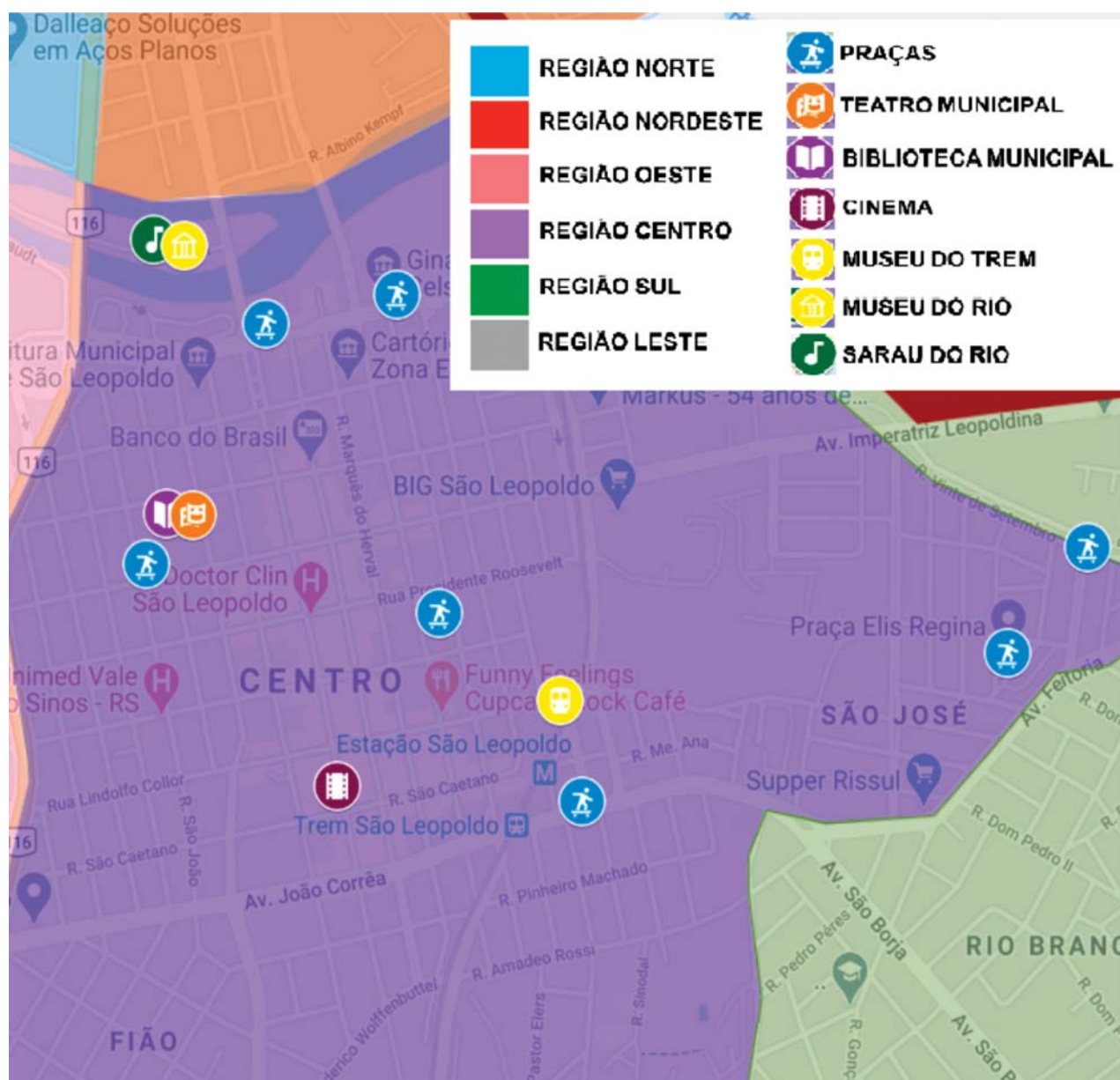
Fonte: socióloga responsável

4.5. Política pública de cultura e lazer

E, para finalizar os temas apontados pelos adolescentes do Fórum na oficina do mapa falado, fazemos constar uma questão fundamental para as experiências da adolescência: os espaços de lazer e cultura de São Leopoldo. O *shopping* foi citado como o principal destino de lazer no município.

No entanto, o acesso ao centro da cidade é dificultado principalmente pela falta de recursos financeiros, seja para participar de atividades, seja para o deslocamento. Um adolescente se referiu ao centro como “São Leopoldo”, ou seja, seu território é um local que não pertence à cidade. Nenhum grupo citou os espaços culturais de São Leopoldo (como Museu do Trem, Praça da Biblioteca, Parque Imperatriz, Rua da Praia) como espaços visitados/frequentados. Todos esses locais estão na região central da cidade e não figuram no universo simbólico desses adolescentes.

Figura 16 – Mapa – Pontos de Cultura



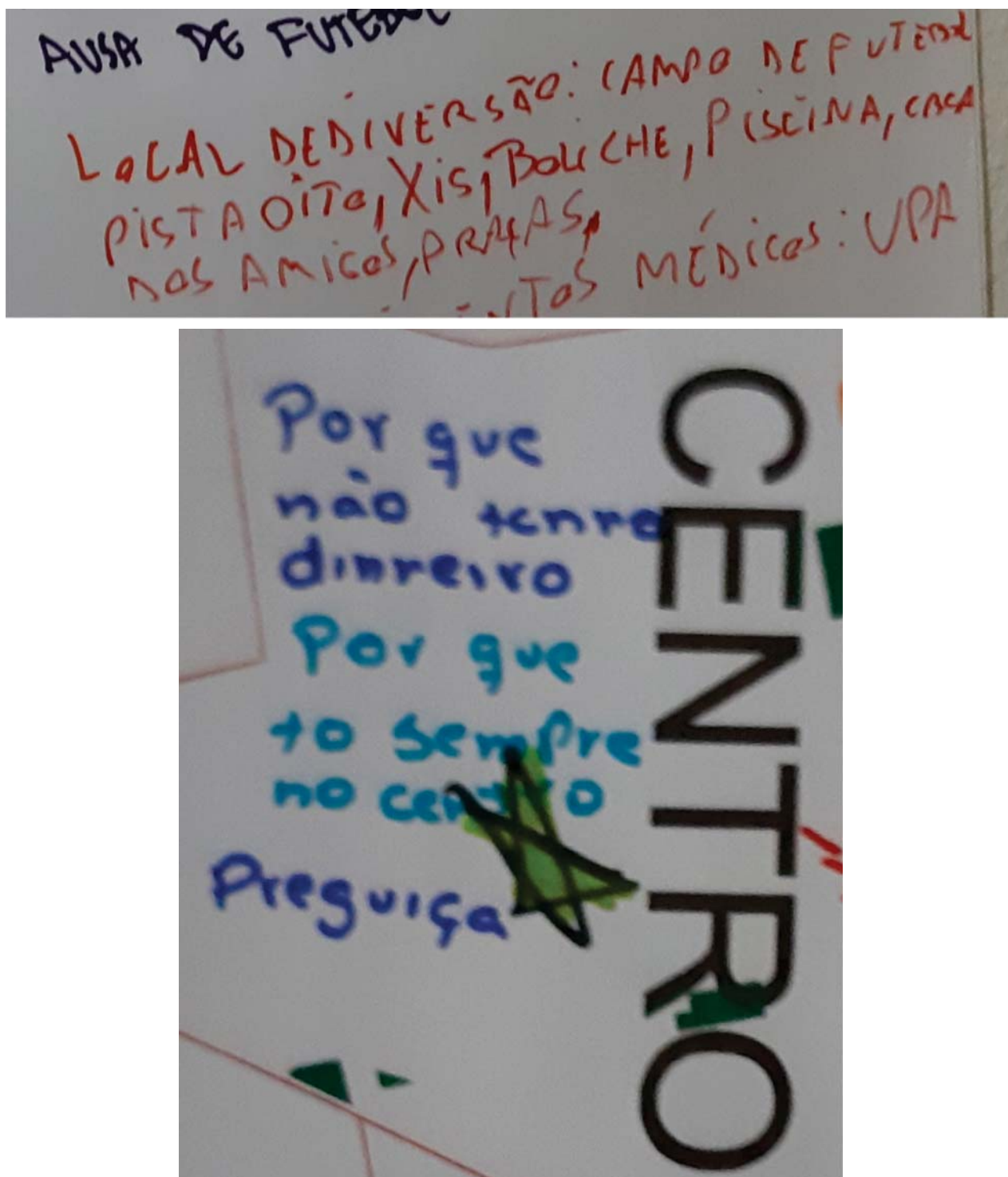
Fonte: socióloga responsável

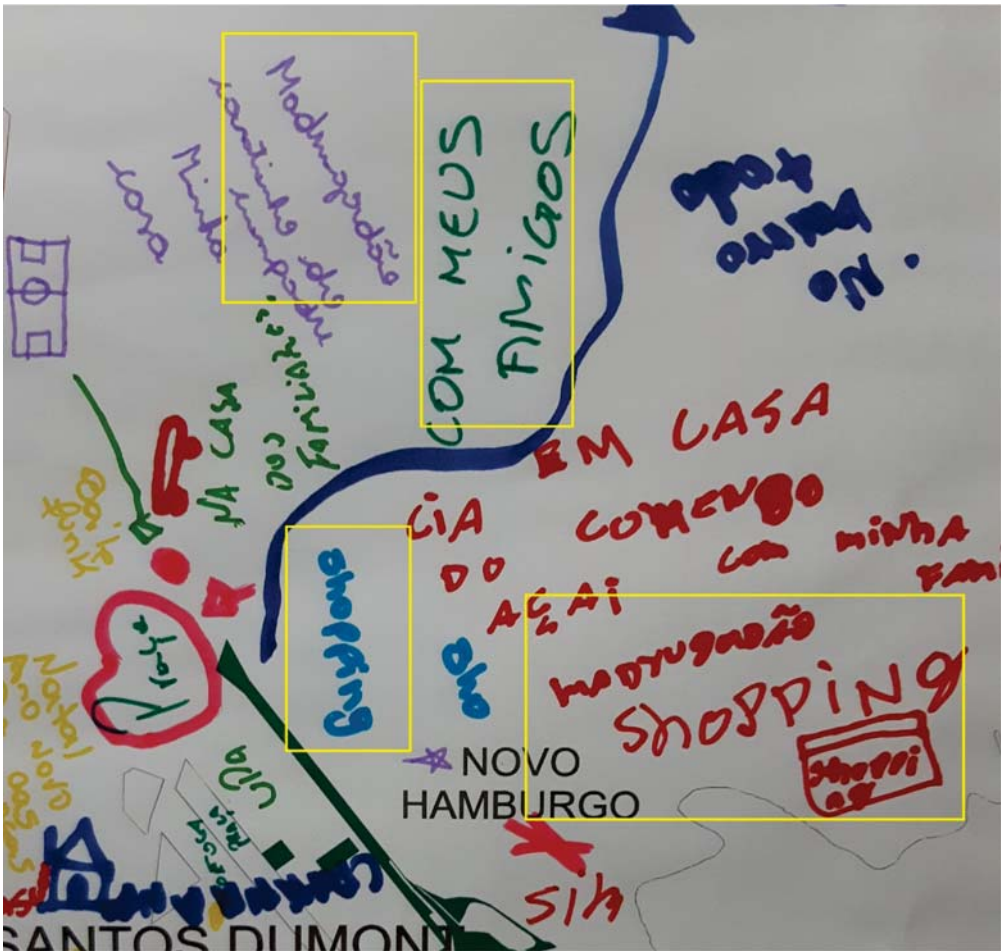
O grupo de adolescentes explicou que há praças em seus territórios, mas que elas estão depredadas e sem manutenção. O grupo da região do leste observou a falta de brinquedos nas praças e que isso prejudica as crianças que não possuem espaços adequados para brincar. O futebol e o skate foram citados por muitos meninos, que destacaram a falta de estruturas poliesportivas nos territórios.

Os espaços em que adolescentes podem se reunir em grupo foram os mais indicados como atividades de “diversão”. Mesmos as praças, com ou sem problemas de manutenção, foram apontadas como pontos de encontros. As festas, especialmente as que oferecem música *funk*, também foram elencadas. Conforme a indicação do grupo, essas festas acontecem principalmente no centro.

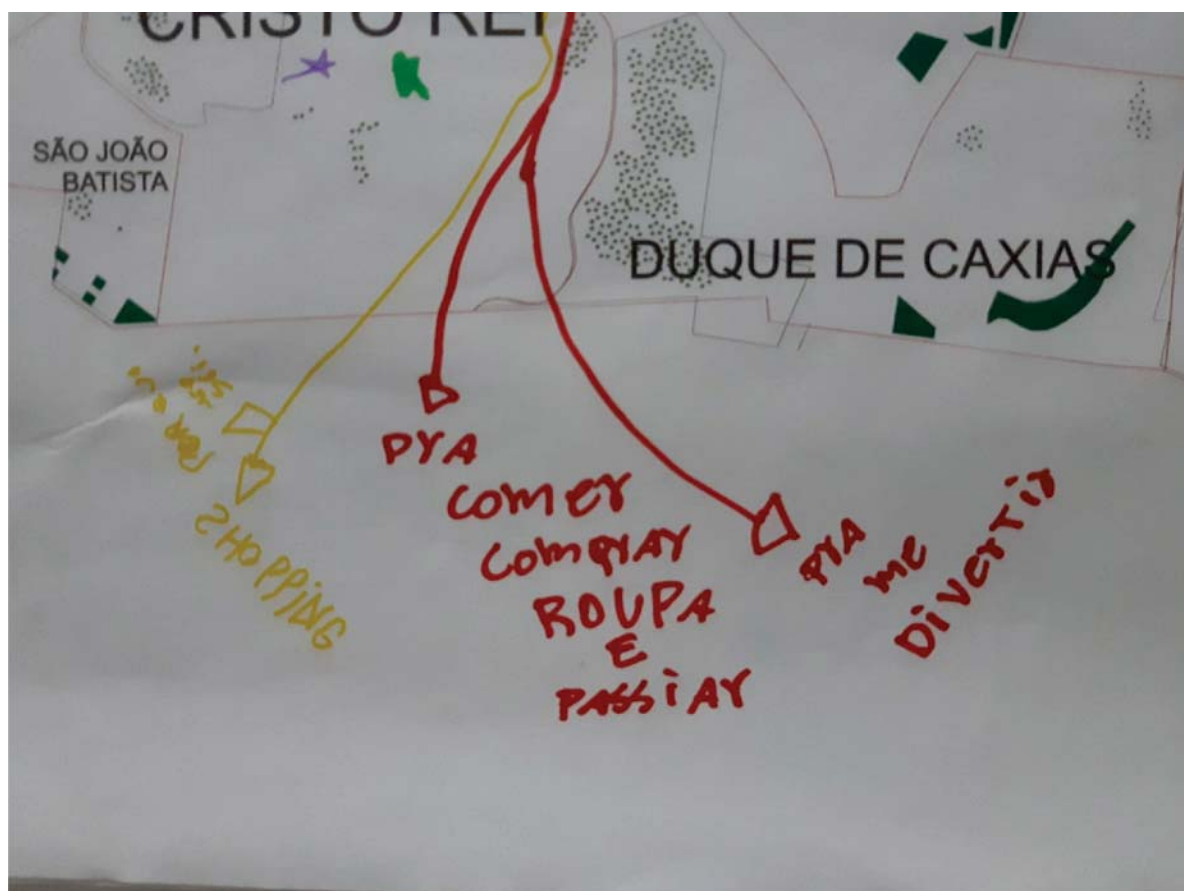
Outra questão que surgiu a partir das discussões acerca do lazer e da ida ao centro foi a do consumo associado à diversão. Os termos “gastar dinheiro” ou “falta de dinheiro para gastar” foram utilizados por diversos adolescentes.

Figura 17 – Espaços de lazer e cultura





não vou no
centro por
falta de
dinheiro



Fonte: Proame

Conclusão

No intuito de finalizar este diagnóstico socioterritorial, gostaríamos de fazer duas breves considerações sobre território e redes.

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo ser humano. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da resistência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre as quais ele influi. Quando se fala em território, deve-se, pois, de imediato, entender que está se falando em território usado, utilizado por uma dada população.¹⁸⁸

Sendo assim, debruçar-se sobre um território e construir um diagnóstico socioterritorial é tarefa para muitas mãos e compõem-se de muitos dados, políticas e observações. Exige, entre tantas coisas, perceber um número grande de sistemas existentes que, nomeados ou não, constituem a base das relações e da vivência dos territórios e seus moradores. As interações são dinâmicas, múltiplas e ágeis. O elemento central dos territórios é constituído por seus vínculos sociais, suas relações simbólicas, reais e seus rituais visíveis, dizíveis e dos que não o são.

O diagnóstico socioterritorial da situação de crianças e adolescentes de São Leopoldo quer incentivar um olhar pragmático para as ações e intervenções de políticas públicas para crianças e adolescentes. Precisamos levar em consideração também os locais e seus significados, a grande diversidade de condições e modos de vida, as culturas, as diversões, as territorialidades, as alianças, tensões e os conflitos da população residente nesses territórios. Todos esses aspectos perfazem as interlocuções com a cidade.

Todos eles são extremamente dinâmicos e mutáveis. Por isso mesmo, pensando na finalidade do diagnóstico, torna-se imperativo o permanente olhar e a constante reflexão sobre o mesmo, pois, sendo datado, constitui expressão de uma realidade que vai se modificando. Para fazer ações de políticas públicas que resultem na efetiva transformação de uma realidade, este instrumento é fundamental, daí a importância de sua atualização e ampliação. Como já foi orientado no *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes de São Leopoldo* (2021), a sua atualização está prevista no Plano de Ação, Eixo 1: Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, sendo uma atividade trienal.¹⁸⁹

Essa construção já se inicia agora com a publicação deste material que, junto com o *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes*, exige monitoramento e avaliação das ações propostas e, portanto, um olhar atento para as realidades dos territórios e suas múltiplas significações. Fazer um recorte temporal da realidade nos auxilia a produzir intervenções mais resolutivas, mas exige que este recorte seja atualizado e ampliado para resultar em proposições de ações na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, dados quantitativos gerados pelas políticas e dados qualitativos resultantes das leituras e dos diálogos permanentes com as redes existentes nos territórios e na cidade são primordiais para a qualificação deste documento.

¹⁸⁸ M. Santos. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 96.

¹⁸⁹ F. Asquidamini, M. M. S. Fonseca. *Plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes de São Leopoldo*. São Leopoldo: Oikos, 2021, p. 85.

A rede intersetorial e socioassistencial da cidade de São Leopoldo tem neste documento um conjunto de dados e leituras possíveis para problematizar o fazer e suas intervenções profissionais.

Articular esses conhecimentos em rede permite ampliar a potência das ações e ter uma rede de apoio e pontos de rede resolutivos. Pensar em rede e desenvolver trabalho em rede são desafios contemporâneos ao nosso fazer profissional. Estar conectados em meio à complexidade das relações sociais, geopolíticas e econômicas é interagir para que soluções sejam encontradas de formas mais fluidas, descentralizadas e intersetoriais. Nessa direção, tanto o *Diagnóstico socioterritorial* quanto o *Plano Decenal* buscam ampliar as discussões no âmbito complexo das interlocuções entre as realidades, das políticas e das possibilidades de efetivar a ampliação dos direitos de crianças e adolescentes na cidade de São Leopoldo. Pressuposto inescapável para isso é a produção de diagnósticos socioterritoriais mais acurados que balizem a construção de políticas e o fortalecimento das redes.



ISBN 978-65-5974-011-6



Realização:



Apoio:



Fundo Municipal dos
Direitos da Criança e do
Adolescente (FMDCA)