



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL  
LINHA DE PESQUISA PSICOLOGIA SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA  
INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

**PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA  
POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

LEONAM AMITAF FERREIRA PINTO DE ALBUQUERQUE

JOÃO PESSOA

2023

LEONAM AMITAF FERREIRA PINTO DE ALBUQUERQUE

**PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA  
POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Psicologia Social da Universidade Federal da  
Paraíba, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de  
Fátima Pereira Alberto, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutor em  
Psicologia Social.

JOÃO PESSOA

2023

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

A345p Albuquerque, Leonam Amitaf Ferreira Pinto de.  
Papel dos conselhos de direitos da criança e do  
adolescente na política de convivência familiar e  
comunitária / Leonam Amitaf Ferreira Pinto de  
Albuquerque. - João Pessoa, 2023.  
276 f. : il.

Orientação: Maria de Fátima Pereira Alberto.  
Tese (Doutorado) - UFPB/CCHLA.

1. Psicologia social. 2. Direitos da criança -  
Convivência familiar. 3. Política pública - Familiar.  
I. Alberto, Maria de Fátima Pereira. II. Título.

UFPB/BC

CDU 159.9(043)

**PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA  
POLÍTICA DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

LEONAM AMITAF FERREIRA PINTO DE ALBUQUERQUE

**Banca Avaliadora**

*Maria de Fátima Pereira Alberto*

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Pereira Alberto (Presidente)

Universidade Federal da Paraíba

*Anísio José da Silva Araújo*

---

Prof. Dr. Anísio José da Silva Araújo (Membro Interno ao Programa)

Universidade Federal da Paraíba

*Maria do Socorro de Souza Vieira*

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Socorro de Souza Vieira (Membro Externo ao Programa)

Universidade Federal da Paraíba

*Noêmia Soares Barbosa Leal*

---

Dr.<sup>a</sup> Noêmia Soares Barbosa Leal (Membro Externo à Instituição)

Sem Vinculação

*Cibele Soares da Silva Costa*

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cibele Soares da Silva Costa (Membro Externo à Instituição)

Centro Universitário Maurício de Nassau – JP

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Aos agentes sociais que participaram desta pesquisa.

E a todos os profissionais que atuam na política de convivência familiar e comunitária.

Espero que este estudo possa contribuir para fortalecer a rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes e promover a garantia do convívio em família e na comunidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a **DEUS** pelas bênçãos alcançadas e por sempre guiar meus caminhos.

A minha família por todo o apoio, em especial, a minha mãe **FÁTIMA**, ao meu pai **MANUEL**, a minha irmã **TÂMARA**, a minha sobrinha **VITÓRIA** e a minha noiva **JAIANNY**, os quais foram essenciais ao longo dessa trajetória.

A **PROFESSORA FÁTIMA**, minha orientadora, por todos os conhecimentos e vivências compartilhados, por ser exemplo de profissional e pessoa, e por acreditar no compromisso social da Psicologia com os direitos de crianças e adolescentes.

Ao **PROFESSOR ANÍSIO** por acompanhar de perto a construção desse trabalho, com contribuições enriquecedoras.

A **PROFESSORA SOCORRO** por aceitar o convite para contribuir com esse trabalho, por meio de colocações pertinentes.

A **PROFESSORA NOÊMIA** por se dispor a dividir suas experiências e colaborar para a conclusão desse trabalho.

A **PROFESSORA CIBELE** por se disponibilizar a compartilhar seus conhecimentos e contribuir para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos colegas do NUPEDIA, em especial, **ELZENIR, ALEFF, ANA LÚCIA, HANA,**

**CIBELE, ERLAYNE, LETÍCIA, LEILANE, GABRIELA, FERNANDA, RAFAELA, ÍTALO e REBECA**, pelo acolhimento, autenticidade, companheirismo e carinho ofertados nesse período, pessoas que levarei comigo por toda a vida.

Aos agentes sociais que participaram desta pesquisa, pela disponibilidade, colaboração e compartilhamento de suas experiências.

Aos gestores e instituições nas quais foi realizada esta pesquisa, por cederem seus espaços e permitirem o desenvolvimento do estudo.

Aos professores, nossos mestres, em especial, **MANUELA, DENISE e TÂMARA**, por não pouparem esforços em transmitir seus conhecimentos, com sabedoria e experiência.

À secretária do programa **DENIZE**, pela disponibilidade, paciência e gentileza no decorrer desses anos.

A todos os amigos, em especial, **JAILTON, DANIEL, JAIZA, RODRIGUES, JOSÉ, SAYONARA, BÁRBARA, TAMIRYS, MICHELLI, RAFAELLE, JOSINALDO, EVERTON E MURILO**, por me apoiarem nesse percurso.

A **CAPES** pelo apoio financeiro concedido, imprescindível para a realização deste trabalho.

E a todos aqueles e aquelas que fizeram parte direta e indiretamente dessa trajetória.

“O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por diversos agentes sociais, governamentais e não governamentais, que apesar de terem pautas em comum, também possuem divergências, o que torna difícil articular essas instituições e promover a intersetorialidade, ou seja, manejar as experiências desses setores em favor dos direitos de crianças e adolescentes, a exemplo da convivência familiar e comunitária.” Fala de um participante do grupo de discussão

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar o papel dos conselhos de direitos da criança na política de convivência familiar e comunitária, através da atuação dos agentes sociais. Trata-se de trabalho qualitativo e exploratório, dividido em três estudos, sendo o primeiro uma revisão sistemática de literatura, o segundo, uma análise documental, e o terceiro, um grupo de discussão. Os dados foram analisados, respectivamente, por meio do PRISMA, do tratamento analítico e da Análise de Conteúdo. Na revisão sistemática, observou-se uma quantidade expressiva de papéis atribuídos aos agentes pelos trabalhos recuperados. Na análise documental, os planos previram a divisão de responsabilidades, o suporte familiar e o controle da política, enquanto as atas priorizaram a discussão sobre acolhimento e família substituta. No grupo de discussão, os participantes abordaram os arranjos, as mobilizações e as estratégias empregadas pelos agentes para efetivar a política. O papel dos conselhos de direitos da criança na política de convivência familiar consiste em implementar políticas, exercer controle e construir alianças. Essas atribuições são atravessadas pelos limites da política social no capitalismo, a emergência de formas de organização social, as disputas e negociações entre os grupos e pela redução da luta de classes às demandas individuais.

**Palavras-chave:** conselhos de direitos; agentes sociais; política pública; convivência familiar e comunitária; sistema de garantia de direitos.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the role of child rights councils in the policy of the right to live in a family and community environment through the actions of social agents. This is a qualitative and exploratory work, divided into three studies: the first is a systematic literature review, the second is a documental analysis, and the third is a discussion group. Data were analyzed respectively using PRISMA, analytical treatment and Content Analysis. In the systematic review, was observed a significant amount of roles attributed to agents by the recovered works. In the documental analysis, the plans foresaw the division of responsibilities, the family support and the policy control, while the minutes prioritized the discussion on institutional reception and adoptive family. In the discussion group, the participants talked about the arrangements, mobilizations and strategies employed by the agents to execute the policy. The role of the child rights councils in the policy of the right to live in a family environment is to implement policies, exercise control and build alliances. These attributions are crossed by the limits of social policy in capitalism, the emergence of forms of social organization, the disputes and negotiations between groups and the reduction of class struggle to individual demands.

**Keywords:** rights councils; social agents; public policy; living in a family and community environment; rights guarantee system.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Fluxograma das fases de Identificação, Seleção, Elegibilidade e Inclusão.....	119
Figura 2 Agentes que participaram da elaboração do plano nacional de convivência familiar.....	144
Figura 3 Agentes que participaram da elaboração do plano estadual de convivência familiar.....	163
Figura 4 Distribuição das atas do CMDCA – JP por ano.....	177
Figura 5 Distribuição das atas do CMDCA – JP que abordaram a política de convivência familiar por ano.....	178
Figura 6 Distribuição das atas do CMDCA – JP de acordo com os eixos da política de convivência familiar.....	180

## LISTA DE QUADROS

Tabela 1 Caracterização dos Trabalhos Incluídos na Síntese Qualitativa.....	121
Tabela 2 Papel Atribuído aos Agentes pela Política Nacional de Convivência Familiar.....	145
Tabela 3 Estrutura e Composição dos Planos Nacional e Estadual de Convivência Familiar.....	164
Tabela 4 Papel Atribuído aos Agentes pela Política Estadual de Convivência Familiar.....	165
Tabela 5 Papel Atribuído aos Agentes por si Próprios nas Atas do CMDCA – JP.....	182
Tabela 6 Formas de Organização, Ações Desenvolvidas e Desdobramentos sobre a Política Municipal de Convivência Familiar.....	203

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CEJA	Comissão Estadual Judiciária de Adoção
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMDCA – JP	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa
CNA	Cadastro Nacional da Adoção
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FEBEMs	Fundações Estaduais de Bem-estar do Menor
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-estar do Menor
GT	Grupo de Trabalho
LEA	Liga dos Estados Árabes
LGBTQI+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais e mais

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIGs	Organizações Internacionais Governamentais
OINGs	Organizações Internacionais Não Governamentais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PePSIC	Periódicos Eletrônicos de Psicologia
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PRISMA	<i>Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses</i>
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SC	Santa Catarina
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEDH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano
SGD	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TO	Tocantins
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I – Convivência familiar e comunitária: Histórico dos direitos de</b>	
<b>crianças e adolescentes e constituição da política de</b>	
<b>atendimento no Brasil.....</b>	<b>37</b>
1.1 Direitos de crianças e adolescentes: Percurso histórico no	
mundo, América Latina e Brasil.....	38
1.2 Rede integrada de atendimento intersetorial aos direitos das	
crianças e adolescentes.....	48
1.3 Política de garantia do direito de crianças e adolescentes à	
convivência familiar e comunitária.....	57
<b>CAPÍTULO II – Categorias teóricas: Incidência política de segmentos</b>	
<b>organizados da sociedade na cobrança e no controle da</b>	
<b>implementação de políticas públicas pelo Estado.....</b>	<b>68</b>
2.1 Política social.....	69
2.2 Movimentos sociais.....	84
2.3 Ação política.....	94
<b>CAPÍTULO III – Caminho metodológico: Considerações éticas, desenho</b>	
<b>da pesquisa e estratégias de triangulação.....</b>	<b>110</b>
3.1 Impactos da pandemia.....	111
3.2 Aspectos éticos.....	112
3.3 Delineamento.....	113
3.4 Triangulação.....	113
3.5 Lócus.....	114

<b>CAPÍTULO IV – Estudo I: Papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir da literatura.....</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO V – Estudo II: Papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e por si próprios.....</b>	<b>139</b>
<b>CAPÍTULO VI – Estudo III: Formas de organização dos agentes sociais, ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária.....</b>	<b>199</b>
<b>CAPÍTULO VII – Interlocuções necessárias: Apontamentos sobre o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de convivência familiar e comunitária.....</b>	<b>226</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>251</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>256</b>
<b>APÊNDICES</b>	
<b>ANEXOS</b>	



O direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é assegurado com absoluta prioridade pela Constituição Federal de 1988, ao lado da garantia da vida, saúde, alimentação, educação, lazer etc., como dever da família, da sociedade e do Estado, em local a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão e que estimule suas potencialidades. Vislumbra-se que, no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é reiterado o direito de crianças e adolescentes serem educados no seio de suas famílias e, excepcionalmente, em lares substitutos, garantida a convivência familiar e comunitária, em ambiente que ofereça condições para seu desenvolvimento integral.

Segundo Rizzini (2018), a promulgação desses instrumentos normativos no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 contribuiu para apresentar o direito à convivência familiar e comunitária como garantia prioritária, o que reforça a provisoriedade das medidas sociojurídicas de proteção, como o acolhimento institucional. Defende-se que, antes mesmo do ingresso de uma criança ou adolescente em uma instituição de acolhimento ou seu desligamento, o foco deveria ser sua manutenção no ambiente familiar e comunitário, considerando as particularidades de cada caso. No entanto, o que se observa na prática é diversas situações de violação desse direito, tais como a cultura da institucionalização, a situação de rua, negligência e violência doméstica, a judicialização das relações familiares, a escassez de políticas e programas de apoio.

Convém apontar algumas informações recuperadas do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), segundo o qual, no Brasil, naquele ano, havia 30.887 acolhidos, distribuídos entre 4.806 serviços de acolhimento; 4.961 crianças e adolescentes disponíveis para adoção; 4.228 em processo de adoção; e 33.301 pretendentes disponíveis para adotar. Além disso, entre 2019 e maio de 2021, foram adotados 5.917 crianças e adolescentes, e entre 2020 e maio de 2021, 11.861

famílias foram reintegradas.

Vale salientar ainda que a região Sudeste detém a maior taxa de crianças e adolescentes em acolhimento, com 14.683 e a região Nordeste aparece em terceiro lugar, com 4.453 acolhidos, dos quais 285 estão no estado da Paraíba. Entre as crianças e adolescentes acolhidos no país, 15.603 (50,5%) são do sexo masculino e 15.284 (49,5%), feminino; 3.350 estão em acolhimento há mais de dois anos; 18.210 (59,0%) não têm informações sobre etnia, 6.407 (20,7%) são considerados pardos, 4.150 (13,4%), brancos e 1.967 (6,4%), pretos; 14.445 têm acima de 12 anos de idade; 11.924 têm irmãos; e 3.443 (11,1%) possuem algum tipo de deficiência ou problema de saúde (CNJ, 2021).

A análise preliminar desses dados permite afirmar que há mais pretendentes à adoção do que acolhidos no país, nem todos em situação de acolhimento estão aptos para serem adotados e o número de serviços de acolhimento é seis vezes menor, o que remete a questões, por um lado, de superlotação, e por outro, de desaceleração da institucionalização, fruto das reivindicações sociais, avanços na legislação sobre convivência familiar e comunitária e reordenamento dos equipamentos assistenciais (Rizzini & Pilotti, 2017). Pode-se perceber também que embora o número de adoções e reintegrações familiares tenha sido elevado nos últimos três anos, não foram observadas mudanças na proporção entre adotantes e acolhidos, os quais, em sua maioria, como mostram os resultados, pertencem a grupos de irmãos, crianças maiores ou adolescentes, de etnia preta e com necessidades específicas de saúde.

Sob a perspectiva crítica adotada neste trabalho, a qual problematiza o significado e os limites da política social nos marcos do modo de produção capitalista, a questão social pode ser definida como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos (Netto, 2018). Esses resultam das exigências do processo de construção da sociedade burguesa e do desenvolvimento do modo de produção capitalista, expresso por meio da luta de classes entre capital e trabalho e da desigualdade social. Por esses motivos, tal condição não se configura

como acessória e transitória, mas sim constitutiva do desenvolvimento capitalista, com seus diferentes estágios e manifestações (Yamamoto & Oliveira, 2010).

De acordo com Behring e Boschetti (2018), das expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho, se desdobram as políticas sociais e padrões de proteção social do Estado, vistas enquanto formas de intervenção sistemática e contínua, em geral, setorializadas e fragmentadas, à desigualdade social. São exemplos de políticas públicas as de saúde, educação, assistência social, das mulheres, idosos, crianças e adolescentes, as quais exercem seu papel na garantia de direitos sociais, isso não se pode negar, entretanto, não dispõem de condições estruturais suficientes para reverter os fundamentos da sociedade burguesa.

Conforme explica Faleiros (2017b), o desenvolvimento capitalista nos países da Europa Central, Atlântico Norte e Ásia, nações de capitalismo central e hegemônico, ocorreu na esteira dos avanços técnico-científicos da Revolução Industrial, o que ajuda a compreender sua persistência e intensificação ao longo dos últimos séculos. Já no Brasil e em outros territórios da América Latina, de capitalismo periférico e dependente, as políticas foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial, como respostas aos conhecidos “problemas sociais” da população, de tal modo que esses apresentam diferenças internas quanto às responsabilidades do Estado para garantir direitos, com altos e baixos, mas sem conseguir propor um sistema unificado de respostas sociais (Sposati, 2011).

Percebe-se, desse modo, que a garantia de direitos sociais no país, assim como em outras regiões latino-americanas, de economia emergente, avançou mais no campo teórico do que na realidade, pois o acordo firmado entre os segmentos antagônicos de classe, o qual possibilitou ganhos na legislação, não atingiu por completo os setores conservadores da sociedade, contrários à implementação de políticas universais e distributivas (Sposati, 2011). Aliás, a formalização de direitos no texto das constituições e leis é considerada uma grande

conquista histórica, resultante do acirramento da luta de classes entre trabalhadores e patrões, mediada pelas forças parciais, utilitárias e repressivas do Estado, sendo assim algo necessário para fortalecer o movimento de emancipação do ser humano, porém, incapaz de alterar as bases da ordem socioeconômica vigente (Bensaïd, 2010).

A fim de integrar as ações de promoção, controle e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, foi instituído, por entidades que atuam nesse campo, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA] & Conselho Nacional de Assistência Social [CNAS], 2006). Esse documento pode ser considerado um marco na elaboração de políticas públicas no país, pois propõe a ruptura com a cultura da institucionalização e fortalece os paradigmas da proteção integral e preservação dos vínculos familiares e comunitários, tal como previstos no texto do ECA (Furlan & Sousa, 2014).

Conforme dispõe a Lei Nacional da Adoção (Lei n. 12.010, 2009), a política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária abrange as medidas sociojurídicas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional. Tal dispositivo normativo adquire relevo por propor diretrizes mais específicas em favor do convívio em família e na comunidade, estipulando a diminuição do prazo para reavaliação da situação jurídica, o tempo máximo de permanência em acolhimento institucional, a prioridade da manutenção ou reintegração familiar e a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) (Silva & Arpini, 2013).

Diante do grave cenário de pobreza, descaso e desigualdade em que estavam imersos os segmentos mais fragilizados da sociedade brasileira, no início do século XX, e que perdura até este século XXI, com oscilações entre conquistas e regressões de direitos, a internação de crianças e adolescentes foi uma das saídas encontradas pelo Estado para tentar superar essa

crise. Nesse recorte histórico, a família era definida, enquanto organização social e política, pela ausência de estrutura adequada e incapacidade de cuidado, educação e formação dos filhos para o trabalho, sendo atravessada por vícios e desvios morais, o que se desdobrava na culpabilização individual dos pais pelas dificuldades enfrentadas (Rizzini, 2018).

Essas crenças sobre as famílias empobrecidas foram amplamente adotadas pelo Estado para embasar as intervenções nesse campo, mediante o poder jurídico de afastar os filhos de seus lares, quando as características familiares eram avaliadas por especialistas de diversas áreas e consideradas inadequadas para a formação moral e pedagógica dos chamados “menores”. Faz-se necessário assinalar que, nessa época, não eram oferecidas condições mínimas de acesso a direitos fundamentais para que as crianças e adolescentes fossem mantidos junto a seus pais ou reintegrados em seu ambiente familiar (Rizzini & Pilotti, 2017).

Ao longo desse trabalho, as expressões “menor”, “menores” e “menorista” serão adotadas para se referir à assistência dispensada pelo Estado brasileiro, principalmente, no período histórico situado entre as décadas de 1970 e 1980, às crianças e adolescentes pertencentes a famílias pobres, os quais eram concebidos como desvalidos, abandonados, delinquentes e perigosos. Em razão de sua situação irregular perante a Justiça, corroborada pelos Códigos de Menores em vigência, esses sujeitos eram submetidos a intervenções do Poder Público, afastados de seu ambiente familiar e isolados em instituições de internação, sob a justificativa de correção da conduta delituosa e prevenção de desvios morais, tal como descreve Rizzini (2018).

Como desdobramento do aprofundamento da questão social no modelo de capitalismo implantado no país, cuja expansão dependia da exploração extenuante da força de trabalho, controle e disciplinamento de setores diversos da população e sua adaptação a esse modelo hegemônico e ao projeto de nação, boa parte dos filhos de famílias pobres, vistos como negligenciados, criminosos e perigosos, era internada em instituições de assistência a

“menores”, ficando sob a tutela do Estado. Em meio à reabertura democrática, fruto de embates e disputas de interesse sociais e políticos, que foi seguida da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 e do ECA, em 1990, a política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária configurou-se enquanto modo de evitar sua violação e combater o movimento de institucionalização (Rizzini, 2018).

Na direção dos debates sobre a implantação da democracia no Brasil e em outras regiões da América Latina, essa é entendida como uma forma de organização do Estado que busca garantir os direitos dos cidadãos e lhes assegurar mecanismos de ação política quanto à designação dos governantes, permitindo a tomada de decisões sobre políticas públicas. A participação direta das forças populares na elaboração e controle das políticas sociais de saúde, educação, trabalho, moradia, infância e adolescência, as quais afetam a economia e determinam as condições materiais de vida da população, é algo que tem sido construído na realidade social dos países latino-americanos (Marini, 1994).

Ainda segundo esse autor, o modelo democrático precisa ser compreendido de maneira dinâmica, como um modo ou, até mesmo, um método de interação entre a sociedade civil organizada e o Estado, tal como se constitui a partir da formação da sociedade burguesa, tema de análise da teoria política moderna. O cerne do problema da democracia reside, portanto, nas relações consensuais ou conflitantes estabelecidas entre o Estado, expressão manifesta do poder, e a sociedade civil, entendida como a esfera da economia e das classes sociais, isto é, no exercício da soberania, tomada como fonte de poder (Marini, 1994).

Para Costa e Prado (2016), esses antagonismos políticos proporcionam uma pluralidade de lutas democráticas, a partir de articulações contingentes entre demandas políticas distintas, que abrangem as relações e políticas sociais. A partir da visão desses autores, pode-se corroborar o papel das forças progressistas de multiplicar os espaços políticos participativos e impedir a centralidade do poder nas mãos do Estado e de segmentos

da burguesia, enquanto pré-requisitos da transformação da sociedade pela via democrática.

Com base nas exposições anteriores, são adotadas medidas sociojurídicas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional, de caráter fragmentado e setorial, que não conseguem alterar os fundamentos socioeconômicos do sistema vigente. Cabe ainda destacar que o Estado apresenta dificuldades em cumprir seu dever de ofertar políticas públicas de suporte social às famílias, principalmente, àquelas em situações adversas de vida, que carecem de condições mínimas para se manter, cuidar e educar seus filhos (Behring & Boschetti, 2018).

Em tese, a medida de manutenção e reintegração familiar de criança ou adolescente a sua família de origem ou extensa deveria ter preferência em relação a qualquer outra providência tomada pela autoridade judiciária competente, sendo aquela incluída em políticas de assistência social e programas de orientação e apoio. Em conformidade com os apontamentos de Rizzini (2018), preconiza-se que as políticas de preservação e reinserção familiar apoiem as famílias na resolução de problemas que violem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, a fim de evitar o rompimento de vínculos familiares e afetivos e a institucionalização prolongada.

Vale registrar que, para efeito de proteção do Estado e da sociedade, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 226, parágrafo quarto, define entidade familiar como a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes. A essa definição, o PNCFC (CONANDA & CNAS, 2006) acrescenta uma mais ampla, a qual compreende um grupo de pessoas unidas por laços de consanguinidade e afinidade, com obrigações mútuas, organizadas de acordo com os papéis sociais de cada um dentro e fora dos sistemas familiares. Em seu artigo 25, o ECA (Lei n. 8.069, 1990) define família natural do mesmo modo que o texto constitucional conceitua família, enquanto, no mesmo artigo, parágrafo único, incluído pela Lei n. 12.010 (2009), em vigência, concebe família extensa para além da

unidade entre pais e filhos, pois é constituída por vínculos de afetividade.

Na literatura, a instituição familiar é analisada sob diferentes perspectivas teóricas, como alvo de políticas públicas, programas e projetos sociais, quando é deslocada do espaço doméstico para o público (Sales, Matos, & Leal, 2016); fonte privada de proteção e bem estar social, uma vez que no seu âmbito os sujeitos podem vislumbrar a inserção social e a provisão de necessidades (Alencar, 2016; Furlan & Sousa, 2014; Pereira, 2016); e objeto de intervenção e proteção do Estado, pois, segundo os preceitos constitucionais, representa a base de sustentação da sociedade (Miotto, 2016; Nascimento, 2016; Rizzini, 2018; Rizzini & Pilotti, 2017). Quando problematizadas sob um viés crítico e histórico, essas visões se revelam amparadas, por um lado, em definições tradicionais de família, como entidades homogêneas, dependentes, desestruturadas, negligentes, e, por outro, em concepções contemporâneas, enquanto instituições plurais, efêmeras, heterogêneas, autônomas.

Com o objetivo de analisar os discursos sobre família dos profissionais de Psicologia e Serviço Social dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a formação recebida para o trabalho social com esse público, Costa (2017) empregou múltiplas metodologias de pesquisa qualitativa para adentrar esse campo de estudo. A autora pôde concluir que o discurso regular, sustentado pelos atores sociais do equipamento básico de assistência, foi o da família tradicional, enquanto o modelo alternativo contemplou o interdiscurso da família desestruturada, cuja história foi contada a partir de valores pessoais socialmente construídos e práticas profissionais higienistas e assistencialistas.

Atrelada a essas concepções de família, aparece a noção de comunidade, a qual também é definida sob múltiplos aportes teóricos, como uma unidade consensual e homogênea, com interesses comuns, o que remete à vertente funcionalista (Sales et al., 2016); conjunto de redes informais de solidariedade e apoio espontâneo, as quais assumem o papel de prover recursos, bens e serviços sociais (Alencar, 2016; Miotto, 2016; Pereira, 2016); base

de apoio formal ou informal, como creches, clubes, centros, amigos, vizinhos, padrinhos, que oferece segurança física, emocional e afetiva aos seus membros (Rizzini, 2018; Rizzini & Pilotti, 2017). Por ser turno, Nascimento (2016) define comunidade como um espaço de proteção social por proximidade, cujos desvios no sistema de auto-regulação interna são contornados pelos mecanismos de intervenção do Estado.

A colocação em família substituta abarca os institutos jurídicos de guarda, tutela e adoção, os quais devem ser acompanhados pelos profissionais das equipes técnicas da Justiça da Infância e Juventude, preferencialmente, com o apoio dos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. De acordo com o ECA (Lei n. 8.069, 1990), essa medida pode ser aplicada por decisão judicial, de forma definitiva, através da adoção ou, provisoriamente, via tutela e guarda, com o apoio de equipe técnica, somente na condição de estarem esgotados os recursos de manutenção e reintegração de criança ou adolescente em sua família de origem ou extensa.

As estratégias de preservação dos vínculos familiares e comunitários compreendem a inclusão das famílias em serviços de apoio; a reavaliação da situação de acolhidos, a cada três meses; a observância do prazo de permanência em instituição de acolhimento, até 18 meses; a garantia de convivência com a mãe ou pai privado de liberdade; a assistência a mulher que manifeste interesse em entregar seu filho para adoção; e a busca pela família extensa, com prazo de 90 dias. Sobre essas vias, faz-se mister reforçar que a regulação dos modos de proteção de crianças e adolescentes, imposta pelos marcos legais, está sempre presente, por meio de “visitas técnicas obrigatórias a estabelecimentos de acolhimento institucional, determinações aos pais de como devem se comportar, vigilância da vida pessoal das famílias, tutela dos modos de vida e lógicas punitivas” (Nascimento, Arellano, & Santiago, 2015, p. 945).

Como já foi mencionado, o acolhimento institucional dispõe que toda criança ou adolescente inserido em programa de acolhimento tenha sua situação reavaliada, no máximo,

a cada três meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe técnica da Justiça da Infância e Juventude, ponderar sobre outras providências cabíveis. A partir das contribuições de Iamamoto (2016), cabe levantar algumas questões reflexivas acerca dessas disposições: Como os documentos elaborados por profissionais de Psicologia e Serviço Social no contexto jurídico impactam a vida de famílias? Quais normativas definem as competências da equipe técnica junto à autoridade judiciária? De que modo as condições individuais e estruturais por trás das manifestações jurídicas são consideradas nas avaliações psicossociais?

Em conformidade com Alberto, Freire, Leite e Gouveia (2014), a divisão tradicional entre indivíduo e sociedade, que nutre a crença na fragmentação das identidades profissionais e diluição de suas particularidades, constitui um obstáculo ao desenvolvimento de ações coordenadas e articuladas de enfrentamento às expressões da questão social no sistema capitalista. A própria política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é um exemplo disso, pois, em geral, está amparada em práticas isoladas, marcadas pelo interesse de servir à elite burguesa e distanciadas da realidade social dos segmentos de classe menos abastados (Iamamoto, 2016).

Conforme Moreira (2014), as medidas protetivas deveriam ter caráter excepcional e provisório, pois se espera que o afastamento do convívio familiar, motivado pela ameaça ou violação de direitos, não gere a ruptura definitiva dos vínculos familiares e afetivos, nem a institucionalização prolongada de crianças e adolescentes acolhidos. Porém, como sinalizam os dados alarmantes do CNJ (2021), de 30.906 crianças e adolescentes acolhidos em 4.808 serviços de acolhimento, sendo 1.193 (24,8%) do tipo familiar e 3.615 (75,2%) institucional, com uma concentração de 29.168 (95,4%) acolhidos nessa última modalidade, 9.390 estão em acolhimento por até seis meses; 5.006, de seis meses a um ano; 6.814, de um a dois anos; 3.339, de dois a três anos; e 6.525 crianças e adolescentes, em sua maioria, com mais de 15

anos de idade, o equivalente a 3.068, estão em situação de acolhimento há mais de três anos.

Ainda segundo as informações disponibilizadas pelo SNA, do CNJ (2021), somente no ano de 2020, foram realizadas 2.942 adoções no país e 9.361 crianças e adolescentes foram reintegrados as suas famílias de origem, enquanto de janeiro a maio de 2021, ocorreram 378 adoções e 2.250 reintegrações familiares. Nesse último período, entre as crianças e adolescentes adotados, 194 são do sexo masculino e 184, feminino; 180 são de etnia parda, 141, branca, 34, preta, oito, amarela, e 15, não foi informada; 154 têm até três anos de idade; 209 não têm irmãos; e 43 têm alguma dificuldade de saúde. Entre as crianças e adolescentes reintegrados nesse início de 2021, 1.232 são do sexo masculino e 1.318, feminino; 479 são de etnia parda, 403, branca, 89, preta, e 1.567, não foi informada; 578 têm mais de 15 anos de idade; 1.463 não têm irmãos; e 148 têm alguma dificuldade de saúde.

Vale destacar que esse sistema integrado de informações não apresenta registros sobre os casos de suspensão ou destituição do poder familiar, quantidade de crianças e adolescentes retirados do convívio familiar e colocados em instituições de acolhimento ou famílias substitutas, adoções e reintegrações mal sucedidas e concessões de guarda e tutela à família extensa. Apesar de se reconhecer a importância dos institutos de guarda, tutela e adoção e dos programas de acolhimento familiar e institucional enquanto medidas excepcionais de apoio à convivência familiar e comunitária, com base nos argumentos de Rizzini (2018), assinala-se, mais uma vez, que as políticas de preservação e reinserção de crianças e adolescentes no seu meio familiar devem ser prioritárias, por força de lei e por esse ambiente oferecer condições favoráveis ao desenvolvimento integral.

Como síntese do embate entre visões divergentes sobre infância e adolescência, defendidas por forças sociais progressistas e conservadoras, o ECA sustenta o enfoque naturalista de desenvolvimento infantojuvenil, o qual se baseia em fases ou estágios universais e na concepção de ser humano abstrato, enquanto sujeito apartado da história e da

cultura e aprisionado às dimensões biológica e natural. Tal perspectiva teórica e normativa contribuiu para difundir noções sobre a natureza patológica do desenvolvimento humano e promover práticas moralistas e prescritivas, amparadas na suposição de desenvolvimento normal e linear (Abrantes & Bulhões, 2016; Costa, Alberto, & Silva, 2019).

As bases teóricas da Psicologia Histórico-Cultural não se coadunam com essa noção naturalista de desenvolvimento linear e pleno, presente nos dispositivos da Constituição Federal e do ECA e característica da Psicologia tradicional, que sobrepõe os aspectos biológicos, internos e psíquicos aos elementos históricos, culturais e sociais na compreensão da constituição dos sujeitos (Abrantes & Bulhões, 2016; Leal & Mascagna, 2016). A partir das contribuições teóricas de Vigotski, pode-se definir desenvolvimento humano como a síntese dialética e concreta das relações sociais mediadas pela atividade, historicidade e socialização, que contribuem para a apropriação da realidade, construção do psiquismo e o processo em si de humanização (Alberto et al., 2019).

No que se refere ao desenvolvimento psicológico, este é compreendido em um movimento que vai do interpessoal ao intrapsíquico, sendo marcado por conflitos, predominância de atividades-guias e alternância entre períodos estáveis e críticos, chamados de crises qualitativas das idades, pois diferem das noções de fases ou estágios postuladas por Piaget e Freud (Alberto, Pessoa, Malaquias, & Costa, 2020; Alberto & Santos, 2011). Essa perspectiva teórica distingue ainda desenvolvimento unilateral de omnilateral, uma vez que o primeiro é caracterizado pela fragmentação das atividades formativas, cujos componentes cognitivos, físicos e afetivos aparecem cindidos, enquanto o segundo é promovido por atividades planejadas, que viabilizam a apropriação cultural e a complexificação das funções psíquicas (Alberto et al., 2019; Costa et al., 2019).

Entre as linhas estratégicas de ação da política intersetorial de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecida pelo ECA, estão as políticas e programas

destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar e comunitária, os quais estão amparados nas medidas sociojurídicas anteriormente situadas. Como apontam, com certa inquietação, Rizzini, Princeswal, Caldeira e Bush (2011), embora essa garantia de convívio em família e na comunidade esteja presente de forma objetiva há décadas na legislação vigente e nas políticas públicas, a criação de espaços de discussão e debate com vistas a sua defesa, promoção e garantia constitui um movimento relativamente recente das instâncias governamentais e entidades civis de direitos.

Essa defasagem tem suas raízes históricas fincadas nas lutas democráticas ocorridas no Brasil e em outros países da América Latina na década de 1980, as quais contribuíram para ampliar a resistência popular a governos autoritários e a participação da sociedade nos espaços deliberativos, processo que deu origem às mobilizações de massa. Ao lado de organizações tradicionais, como sindicatos e partidos políticos, os movimentos sociais buscaram assegurar os direitos do povo, contrapondo o regime social imposto pela burguesia, que transfere o controle dos mecanismos de produção para o mercado, ao seu próprio modelo, fundado na organização das massas em função de seus interesses imediatos (Marini, 1991).

Sobressai-se que o conceito de movimento social passou por transformações ao longo do tempo, sendo originalmente embebido em um estranhamento conservador quanto à emergência de um movimento de trabalhadores. A partir do século XX, essa categoria passou a abranger uma prática reativa, fundada no sentimento de marginalização e em demandas por direitos, expressa no corporativismo e clientelismo. Os norte-americanos compreenderam esse processo por meio de escolhas racionais que definiriam ciclos de protestos, provocando crises institucionais, enquanto os europeus priorizaram a leitura de formação de identidades e da cultura política comum (Ricci, 2018).

Sob outra perspectiva, a definição de movimentos sociais foi construída a partir de

noções monossêmicas, conforme as quais as ações coletivas eram impulsionadas a partir de pautas com um sentido articulador entre seus participantes. Com o passar das décadas, foram incorporados aspectos polissêmicos, marcados pela provisoriedade de ações e a manutenção da individualidade como elemento de preservação das liberdades. Portanto, os movimentos de massa podem estar mais próximos de paradigmas classistas, voltados para o trabalhador e suas necessidades, quando são chamados de tradicionais, ou policlassistas, de cunho cultural e identitário, conhecidos como novos movimentos sociais (Corrêa & Almeida, 2012).

Fruto da mobilização social que marcou a década de 1980 no Brasil, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente busca refletir a articulação das instâncias governamentais e da sociedade civil na aplicação de normativas nacionais e internacionais e no funcionamento dos mecanismos para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Nesse sentido, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, devem exercer suas funções em rede, a partir dos eixos estratégicos de defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos, podendo assumir responsabilidades em mais de um eixo de ação (Oliveira, 2015).

Vale inclusive ressaltar que, em conformidade com o CONANDA (Resolução n. 113, 2006), as Organizações não Governamentais (ONGs) devem complementar os serviços oferecidos pelo Poder Executivo e pelos órgãos governamentais, através da participação direta da população local e dos segmentos sociais organizados, com a atuação articulada das políticas setoriais, visando à formulação e controle da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, seus programas, serviços e ações de promoção e defesa de garantias.

Já na década de 1990, o impasse entre a implantação do plano macroeconômico neoliberal e as transformações do sistema nacional de políticas sociais contribuiu para multiplicar o espaço contratual de prestação de serviços no campo social, por meio da descentralização das políticas públicas, bem como institucionalizar os mecanismos de

participação social nas decisões políticas, com a criação de espaços públicos de interlocução e cogestão política, a exemplo dos conselhos setoriais e de direitos, o que resultou no deslocamento dos movimentos sociais de suas formas tradicionais de atuação (Gohn, 2016; Perez & Passone, 2010).

Essa transição dos movimentos de massa no país canalizou a atuação popular, no âmbito das instâncias deliberativas, para ações menos contestatórias e progressistas, como as das fundações empresariais, entidades caritativas, filantrópicas e organizações sociais, baseadas em relações de parceria com o Estado e antigas práticas benevolentes, de caráter assistencialista e clientelista (Yazbek, Serra, Andrade, Tavares, Trigo, & Andrade, 2012). Sob esses aspectos, convém, portanto, questionar de que modo os conselhos de direitos da criança e do adolescente, através da atuação dos agentes sociais da rede de proteção nos diferentes níveis de gestão, têm contribuído para efetivar o direito desse público ao convívio em família e na comunidade?

O interesse do presente autor pela temática da garantia do direito à convivência familiar e comunitária vem desde a graduação em Psicologia, quando estudou as representações sociais construídas por postulantes sobre a adoção de crianças e adolescentes com idade superior e inferior a três anos (Albuquerque, 2016). No mestrado em Psicologia Social, o objeto foi alterado para a atuação dos profissionais de Psicologia da Vara da Infância e Juventude na política de adoção, a partir da perspectiva crítica (Albuquerque, 2019). Nesta proposta de pesquisa de doutorado em Psicologia Social, o foco reside nos eixos de promoção, controle e defesa, tendo como objeto de estudo o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de convivência familiar e comunitária, através da atuação dos agentes sociais da rede de proteção nos diferentes níveis de gestão.

Sob um viés crítico, a Psicologia Histórico-Cultural de Vigotski empreende um movimento de desconstrução da visão hegemônica de homem presente nas vertentes

tradicionais da Psicologia do desenvolvimento e da naturalização do fenômeno psicológico como algo abstrato e universal, que reside tão somente no indivíduo, de modo a responsabilizá-lo por seus avanços ou retrocessos. Dentro do campo da Psicologia Social do Desenvolvimento, essa perspectiva teórica concebe o ser humano como um sujeito ativo, social e histórico, constituído e, portanto, constituinte das práticas sociais, o que implica na apreensão dialética da realidade social em sua totalidade e complexidade, contemplando seus movimentos e contradições, com repercussões no desenvolvimento psíquico (Alberto, 2012).

Nesse sentido, compreende-se que os conselhos de direitos da criança e do adolescente ocupam junto à política de convivência familiar e comunitária nos diferentes níveis de gestão a função de mediação instrumental e simbólica entre as atividades humanas e o acesso aos bens culturais e históricos produzidos, o que oportuniza o contexto para a transformação das condições objetivas de vida dos sujeitos implicados (Abrantes & Bulhões, 2016). Em outras palavras, os conselhos de direitos constituem instâncias deliberativas cujos espaços de discussão promovem o encontro entre as pautas defendidas pelos agentes sociais da rede de proteção e os mecanismos estatais de promoção, controle e defesa do direito de crianças e adolescentes ao convívio em família e na comunidade.

A partir das ciências sociais e linguagem, Ferreira (2017) conceitua sujeito, ator, agente e protagonista, categorias entrelaçadas de tal modo que do sujeito individual se chega ao sujeito social, e, desse, ao ator, enquanto que aquele assume uma função social a qual deve desempenhá-la, e, por isso, age com propriedade de agente, uma agência com propósito, que o caracteriza como protagonista de ações que visam à transformação da realidade social. Neste trabalho, compreendem-se por agentes sociais os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil responsáveis pela defesa, promoção e controle dos direitos de crianças e adolescentes (Resolução CONANDA n. 113, 2006), tais como os conselhos setoriais e de direitos, as instituições de saúde, educação e assistência social, o Poder Judiciário, o

Ministério Público, os Conselhos Tutelares, as redes e fóruns e os organismos de controle.

A atuação dos agentes sociais na política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes tem sido investigada sob diferentes perspectivas ao longo dos anos (Aquino, 2004; Alberto, Silva, Gomes, Santana, & Soares, 2012; Faraj & Siqueira, 2012; Faraj, Siqueira, & Arpini, 2016; Gonsalves & Andion, 2019; Silva & Alberto, 2019; Silva, Lunardi, Meucci, & Algeri, 2018). Nessas pesquisas, foram entrevistados profissionais do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (Faraj & Siqueira, 2012; Silva et al., 2018), agentes da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes (Gonsalves & Andion, 2019; Silva & Alberto, 2019) que atuam junto à medida de acolhimento institucional (Aquino, 2004), no enfrentamento da exploração sexual comercial (Alberto et al., 2012) e no eixo de defesa (Faraj et al., 2016).

As pesquisas foram realizadas em todas as regiões do país: Belo Horizonte, Campinas, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Porto Velho e Rio de Janeiro (Aquino, 2004), João Pessoa (Alberto et al., 2012), Araguaína (Silva & Alberto, 2019), Florianópolis (Gonsalves & Andion, 2019), municípios do Rio Grande do Sul (Faraj & Siqueira, 2012; Faraj et al., 2016) e do extremo Sul do país (Silva et al., 2018). Aquino (2004), Alberto et al. (2012) e Faraj e Siqueira (2012) buscaram conhecer a percepção dos agentes sociais sobre a política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes e Faraj et al. (2016), Gonsalves e Andion (2019), Silva e Alberto (2019) e Silva et al. (2018) pesquisaram o funcionamento dessa política e da rede de proteção às crianças e adolescentes.

Alberto et al. (2012), Aquino (2004), Gonsalves e Andion (2019), Silva e Alberto (2019) e Silva et al. (2018) concluíram que a rede de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes não funciona como deveria, apresentando dificuldades de estruturação da política e articulação entre os setores que a compõem. Faraj e Siqueira (2012) e Faraj et al. (2016) encontraram fragilidades de comunicação entre os agentes sociais, o que prejudica a

garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Esses autores também chegaram a resultados positivos, como a implementação de medidas inovadoras de atendimento (Aquino, 2004), a clareza dos agentes sobre o papel desempenhado pela instituição em que atuam (Alberto et al., 2012) e o reconhecimento da importância do trabalho em rede para a garantia de direitos (Faraj & Siqueira, 2012; Faraj et al., 2016; Silva & Alberto, 2019; Silva et al., 2018).

Embora tenham investigado a atuação dos agentes sociais na política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, as pesquisas apontadas não se debruçaram sobre a garantia do direito ao convívio familiar e comunitário. Aquino (2004) entrevistou agentes sociais que atuavam junto às instituições de acolhimento, mas não contemplou as medidas de manutenção e reintegração familiar e colocação em família substituta. Alberto et al. (2012) desenvolveram a pesquisa no estado da Paraíba (PB), porém, focaram no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Essa pesquisa busca preencher essas lacunas na literatura ao analisar o papel dos conselhos de direitos da criança na política de convivência familiar e comunitária, através da atuação dos agentes da rede nos níveis de gestão, por meio da triangulação de métodos e a partir de um referencial teórico crítico.

Os benefícios diretos dessa pesquisa para seus participantes incluem o estímulo à reflexão sobre a atuação em determinados contextos, por meio da elaboração de respostas às questões e temas levantados nas reuniões do grupo de discussão; e o compartilhamento de experiências, ideias, sentimentos, costumes, valores e atitudes humanas com os pesquisadores e demais participantes da pesquisa. Como benefícios indiretos, os resultados dessa pesquisa poderão contribuir para aperfeiçoar os mecanismos de proteção dos direitos de crianças e adolescentes, fortalecer o papel desempenhado pelos agentes sociais do governo e da sociedade na efetivação do convívio em família e na comunidade e subsidiar a elaboração dos planos de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar o papel dos conselhos de direitos da

criança e do adolescente na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, através da atuação dos agentes sociais da rede de proteção nos diferentes níveis de gestão. Os objetivos específicos consistem em: analisar o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir da literatura; apresentar o papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e por si próprios; e caracterizar as formas de organização dos agentes sociais, as ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Parte-se dos pressupostos de que os conselhos de direitos da criança e do adolescente têm desenvolvido intervenções pontuais, focalizadas e promovido parcerias institucionalizadas entre os segmentos organizados da sociedade e os setores do Estado. Esse cenário de ações mais concessivas e menos contestatórias contribui para reduzir a incidência política dos segmentos sociais sobre os mecanismos estatais de promoção, proteção e defesa dos direitos.

Defende-se a tese de que esses conselhos não têm desempenhado com efetividade o papel de garantir o direito à convivência familiar e comunitária, pois sua ação política sobre os mecanismos de promoção, proteção e defesa dos direitos ocorre de forma fragmentada, setorial e por meio da formação de alianças institucionalizadas entre a sociedade e o Estado. Nesse contexto de atuação mais concessiva e menos contestatória, os segmentos sociais acabam tomando para si as atribuições e dificuldades do Poder Público e o auxiliando no cumprimento de direitos e responsabilidades.

## **CAPÍTULO I**

---

**CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: HISTÓRICO DOS  
DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E  
CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO NO BRASIL**

## **1.1 Direitos de crianças e adolescentes: Percurso histórico no mundo, América Latina e Brasil**

De acordo com Rizzini e Pilotti (2017), embora tenham sido o centro das primeiras missões dos jesuítas de catequização no início da colonização do Brasil, entre os séculos XVI e XVIII, crianças e adolescentes indígenas e filhos de escravos, chamados ingênuos, aqueles nascidos depois da Lei do Ventre Livre, de 1871, não foram o maior foco de intervenção das instituições religiosas, privadas ou governamentais. Durante a época do Império brasileiro, no século XIX, os colégios indígenas foram resultantes de iniciativas pessoais, não constituindo, portanto, uma política social de educação e assistência a esse grupo.

Foi apenas com a instauração da República que essas instituições de ensino foram disseminadas, sob a influência de ordens religiosas, que também foram responsáveis pela criação de internatos femininos e masculinos nas aldeias, com o objetivo inicial de catequizar e educar as crianças indígenas, mas também afastá-los dos costumes de seus pais e ancestrais, de sua língua materna e formá-los para o trabalho, o que atendia aos objetivos a curto e longo prazo do Estado de conquistar territórios, proteger fronteiras, colonizar as regiões norte e central do país e criar mão de obra sem custos (Rizzini & Pilotti, 2017).

Conforme Rizzini (2018), em relação à escravidão, não há registros sobre a existência de instituições voltadas para a assistência aos filhos de escravas, mesmo aqueles nascidos livres, pela lei, os quais ainda se encontravam no domínio dos senhores de escravos. Esses donos de engenhos e propriedades rurais eram responsáveis por alimentar, vestir, preparar para o trabalho e disciplinar os escravos e, se assim preferissem, também seus filhos, pois a Lei do Ventre Livre permitia a manutenção dos nascidos livres junto à Casa-grande até os 21 anos, com o compromisso de educá-los.

A legislação internacional sobre os direitos de crianças e adolescentes tem se

transformado ao longo do tempo, com retrocessos e avanços nesse campo normativo, impulsionando a criação e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção da infância e adolescência. De acordo com Rizzini (2018), esse percurso histórico tem como marco internacional a concepção da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, e a criação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989, as quais, em meio a debates e divergências de ideias sobre as noções de infância e adolescência, foram ratificadas por países do mundo todo, inclusive pelo Brasil.

Adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) baseia-se em dez princípios básicos para garantir o direito de crianças à liberdade, ao brincar, ao convívio social, entre outros direitos fundamentais. A partir da adoção dessa Declaração pelos Estados Membros, a qual reconheceu as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, a visão tradicional sobre a infância e adolescência como objetos de tutela do Estado sofreu modificações nas leis nacionais de vários países do mundo, signatários da Declaração. Isto acabou por influenciar os processos de elaboração de políticas públicas, serviços e programas direcionados para esses segmentos da população (Rizzini, Tabak, & Collins, 2020).

Como esclarece Bobbio (2004) em “A era dos direitos”, a ampliação dos direitos do homem, reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na passagem do homem abstrato ao concreto, ocorreu através de um processo de gradativa diferenciação de quem é este cidadão de direitos e deveres. Essa especificação deu-se em relação ao gênero, aos estados normais e excepcionais e com respeito às fases da vida, diferenciando por meio de normativas os direitos da mulher e do homem, dos deficientes e dos doentes mentais, da infância, da velhice e dos adultos. Essa última diferenciação teve como marco internacional a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, que, com base na Declaração dos Direitos Humanos, apresentou como foco principal defender a ideia de proteção à criança.

De acordo com Rosemberg e Mariano (2010) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2019), a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), e sua precedente, de 1924, com o apoio da Liga das Nações, ambas de natureza protecionista, contribuíram para a construção da posição político-filosófica do que viria a ser a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). A perspectiva liberal-protecionista adotada pela Convenção resultou do embate de ideias entre os países do Atlântico Norte e as nações do Leste Europeu, as quais lideraram duas iniciativas anteriores às Declarações ocidentais, datadas da primeira década do século XX, compreendendo os textos do polonês Korczak, de 1919 e 1929, e a Declaração dos Direitos das Crianças, de 1917, elaborada pela sessão moscovita da organização Proletkult.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) foi adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e assinada por seus Estados Membros com o objetivo de garantir o direito de todas as crianças e adolescentes a saúde, lazer, educação, moradia etc., sem nenhuma discriminação de gênero, etnia ou raça. Para Rizzini et al. (2020), essa Convenção representa o mais amplo tratado internacional de ratificação dos direitos humanos da infância, constituindo-se em uma articulação universal entre as nações, a partir de perspectivas e ideias divergentes de infância e adolescência, sobre os anseios comuns da comunidade internacional para suas crianças.

Rosemberg e Mariano (2010) e o UNICEF (2019) situam o contexto sociopolítico de tensões entre concepções de direitos da criança que influenciou a configuração dessa normativa internacional, pautada por perspectivas liberacionistas, do Leste Europeu, que defendiam os direitos de liberdade e participação, e protecionistas, do Atlântico Norte, voltadas para os direitos de provisão e proteção. Conforme as autoras e o órgão internacional, tendo como pano de fundo a Guerra Fria entre nações ocidentais e orientais, o texto final da Convenção carrega os debates entre os ideais poloneses e norte-americanos e as Organizações

Internacionais Governamentais (OIGs) e as Organizações Internacionais não Governamentais (OINGs), com a adoção simultânea dos direitos de proteção e liberdade, sob um viés ocidental, embora a Convenção fosse um documento internacional.

A atuação dos Estados e OINGs na preparação e elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) foi formal, ativa e crescente, sendo, por outro lado, reduzida a participação das OIGs nas sessões do Grupo de Trabalho (GT) da Comissão dos Direitos Humanos para aprovar a Convenção, inclusive do UNICEF. Os Estados tiveram participações diferenciadas, conforme suas regiões geopolíticas, com predomínio dos países ocidentais industrializados e reduzida participação dos países africanos subdesenvolvidos (Rosemberg & Mariano, 2010; UNICEF, 2019).

Embora numerosas OINGs tenham participado das discussões sobre a Convenção, três delas atuaram de forma mais ativa: *Defense for Children International*, *Bureau International Catholique de l'Enfance* e *Save the Children*. O trabalho dessas OINGs concentrou-se, sobretudo, na inclusão de um conjunto de direitos de proteção especial da infância, bem como na ampliação da participação da sociedade civil na implementação e monitoramento das medidas propostas pela Convenção para os Estados Membros (Rosemberg & Mariano, 2010; UNICEF, 2019).

A participação das OIGs no GT dos Direitos Humanos sobre a Convenção aumentou somente durante a última parte dos debates, correspondente à “segunda leitura” do texto final da Convenção. Conforme contabiliza Pilotti (2001), das nove sessões realizadas entre os anos 1980 e 1988, uma por ano entre 1980 e 1987 e duas em 1988, o UNICEF e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estiveram presentes em oito; o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em cinco; a Organização dos Estados Americanos (OEA), nas duas últimas; e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Liga dos

Estados Árabes (LEA), somente na última sessão da Convenção.

Como explica Méndez (2013), essas organizações internacionais, representadas por instituições e entidades governamentais e não governamentais, como o UNICEF e a *Save the Children*, dispunham de representações nas regiões da América Latina e do Caribe, as quais constituíram grupos nacionais de apoio à Convenção, com a mediação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), encarregados de difundir o conteúdo das discussões sobre a Convenção nos países latino-americanos. Esses foram pioneiros no processo mundial de ratificação da Convenção, com a transformação do texto em lei nacional por meio de aprovação parlamentar, o que coincidiu com o retorno à democracia nessas regiões sob a tônica da linguagem progressista dos novos direitos de crianças e adolescentes, sem maiores debates ou contextualizações aos territórios da América Latina e Caribe.

No que diz respeito à participação latino-americana e caribenha na construção e elaboração da Convenção, convém ressaltar que Argentina e Brasil estiveram presentes nas nove sessões realizadas entre 1981 e 1988. Nesse mesmo período, Cuba esteve presente em oito, Peru, em sete, Venezuela, em seis, México, em cinco, Colômbia, em quatro, Nicarágua, em três, Panamá, em duas e Bolívia, Costa Rica, Honduras e Haiti, somente em uma. A atuação latino-americana mais relevante nas sessões da Convenção – representada principalmente por Argentina, Brasil, Cuba, Peru e Venezuela – foi sua contundente oposição às disposições sobre a adoção internacional, propostas pelos países ocidentais industrializados, aliando-se, nessa questão, aos representantes dos países islâmicos, contrários à adoção por motivos religiosos (Pilotti, 2001).

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 e o ECA de 1990 tenham incorporado dispositivos da legislação internacional sobre os direitos de crianças e adolescentes, acolhendo as articulações decorrentes do reconhecimento da condição de sujeitos de direitos a esse público, os textos da Declaração e da Convenção suscitaram

debates sumários nos meios internos (Méndez, 2013; Rosemberg & Mariano, 2010; UNICEF, 2019). Assim como ocorreu em outros países da América Latina e do Caribe, o debate brasileiro limitou-se a contrapor a doutrina de proteção integral, que rege o Estatuto de 1990, à doutrina de situação irregular, que orientava os Códigos de Menores de 1927 e 1979, com reduzidas discussões entre representantes do governo e da sociedade sobre a implementação dos princípios das normativas internacionais (Méndez, 2013).

Segundo Faleiros (2017a), os avanços na legislação voltada para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil foram resultantes da pressão de movimentos sociais liderados por uma parcela da sociedade civil que participou de forma ativa das discussões e debates inspirados na ratificação de normativas internacionais sobre os direitos da infância e adolescência. Desse modo, convém ressaltar que a noção de criança e adolescente como sujeitos de direitos e seres em desenvolvimento, presente na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), não era conhecida ou compartilhada por grande parte da população brasileira da época, a qual ainda vislumbrava a legislação tradicional, pautada pelas antigas leis de “menores”.

O intervalo entre as décadas de 1920 e 1980 foi um período de forte presença do Estado brasileiro no planejamento e implementação de políticas públicas centralizadas de atendimento ao “menor”. A movimentação em torno da elaboração de leis para a proteção e assistência à infância também é intensa, culminando na criação do primeiro Juízo de Menores do país e na aprovação do primeiro Código de Menores em 1927. Nas décadas seguintes, foram propostos órgãos nacionais, estaduais e municipais de assistência ao “menor”, como os juizados de “menores”, as secretarias de promoção do “menor”, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), a Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (FUNABEM) e as Fundações Estaduais de Bem-estar do Menor (FEBEMs) (Rizzini & Pilotti, 2017).

Depois de várias décadas de debate, formulação de dezenas de anteprojetos e movimentação do meio jurídico, em meio ao regime militar, o antigo Código de Menores de 1927 foi revisado e substituído pelo novo Código de Menores de 1979, o qual reforçava o problema da marginalização e abandono de crianças como uma patologia social e a concepção da incapacidade das famílias pobres em educar seus filhos. Essa nova legislação “menorista” trouxe consigo a noção de “menor em situação irregular”, que herdada da concepção vigente no código anterior, expunha as famílias populares à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza. Caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade, que englobava desde a privação de condições essenciais à subsistência e a omissão dos pais até a autoria de infração penal (Rizzini, 2018).

Elaborado no ano de 1927 e revisado no fim da década de 1970, o Código de Menores (Lei n. 6.697, 1979), que vigorou durante o período de ditadura militar no Brasil, considerava a criança e o adolescente como “menores de idade”, sujeitos de tutela do Estado, estabelecendo instituições e estratégias de controle e disciplina para esses “desviados”, de acordo com a doutrina de situação irregular. Nos inúmeros casos de abandono pela família pobre, violência doméstica ou comportamento infrator, as crianças e adolescentes “irregulares” eram internados em instituições totais, com atendimento coletivizado e sem perspectiva de regresso à família de origem ou ressocialização (Ferreira & Moreira, 2017).

Diante da circulação de informações sobre a realidade das famílias empobrecidas e o recolhimento de seus filhos, os poderes cedidos aos Juízes de Menores começaram a ser duramente questionados pelos movimentos sociais, de modo que emergiram debates em torno de alternativas ao modelo vigente, como o projeto “Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua”, no qual líderes de organizações não governamentais compartilhavam suas experiências. Depois de um longo período de regime militar, a transição política rumo à redemocratização do Estado, resultante do embate entre forças conservadoras e segmentos

progressistas da sociedade, foi impulsionada pelos seguintes fatores: pesquisas acerca das consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento, interesse de profissionais de diversas áreas nesse campo e protestos de meninos e meninas internados (Rizzini, 2018).

A década de 1980 foi um período de debates e articulações em todo o país, entre setores conservadores e progressistas da sociedade civil e da classe política, cujos frutos se materializaram em avanços na legislação sobre a infância e adolescência, como a discussão do tema na Assembleia Constituinte de 1987 e a inclusão do artigo 227, sobre os direitos de crianças e adolescentes e sua efetivação por meio de políticas sociais, na Constituição Federal de 1988. O maior desdobramento dessa época foi o amplo processo de discussão e redação da lei que substituiria a legislação do “menor”, de 1927 e 1979, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, o qual impulsionou o paradigma de proteção integral, com a proposta de reformular a política “menorista” e suas instituições (Rizzini & Pilotti, 2017).

Desse modo, surgiu um movimento social abrangente em favor de crianças e adolescentes empobrecidos e socialmente marginalizados, constituído por segmentos da sociedade, ONGs nacionais e internacionais, setores progressistas da Igreja e de órgãos do governo, o que desencadeou, em consonância com a reabertura democrática do país, processos de reivindicação dos direitos de cidadania desse grupo e avanços na legislação (Rizzini & Pilotti, 2017). O ECA (Lei n. 8.069, 1990) impulsionou a doutrina de proteção integral, conforme a qual as crianças e os adolescentes passaram de objetos de tutela do Estado a sujeitos de direitos, assim como propôs reformulações no modo de funcionamento das instituições de cumprimento de medidas protetivas e socioeducativas, com alterações em sua lógica de atendimento e no seu cotidiano (Furtado, Morais, & Canini, 2016).

Como descrevem Rizzini et al. (2011), o processo de transição dos Códigos de Menores para o ECA ao longo das décadas de 1980 e 1990 marcou a construção da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, com a substituição da

doutrina de situação irregular, que estabelecia a vigilância pública das famílias pobres, para a doutrina de proteção integral dos direitos, que determinou a criação de políticas públicas, equipamentos e serviços voltados para a garantia prioritária dos interesses de crianças e adolescentes. Gohn (2016) e Perez e Passone (2010) apontam como principais características desse momento histórico o estabelecimento de um novo padrão político, jurídico e social, a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e a expansão dos movimentos de descentralização, municipalização, controle e participação social.

O período entre 1990 e 2000 marcou uma década da promulgação do ECA, como situado por Faleiros e Prank (2001) a partir dos governos dessa época. Inicialmente, foi realizada uma reforma do Estado, que extinguiu a FUNABEM e criou o Centro da Infância e Adolescência, vinculado à segurança, justiça e assistência social. Com receio das instâncias deliberativas, o governo retardou a implementação do CONANDA, cedendo diante da pressão dos movimentos sociais e dos conselhos estaduais. Foram criados, então, centros de atenção integral à criança e ao adolescente, com ênfase na participação comunitária e na integração entre os programas sociais. No fim desse ciclo, foi realizada uma nova reforma, por meio da qual a área da infância e adolescência passou a ser coordenada pelo Ministério da Justiça, com a transferência dessa pauta para a defesa dos direitos.

No interstício entre 2000 e 2010, as políticas sociais foram reorganizadas pelo governo com vistas a integrar seus objetivos e ações a intervenções privadas no campo dos direitos de crianças e adolescentes. Segundo Perez e Passone (2010), foram criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de proteção contra qualquer forma de trabalho, e o Programa Bolsa-Família, que unificou as ações de transferência de renda. O Ministério do Desenvolvimento Social passou a coordenar a política de assistência social, em busca da universalização desse direito. No Ministério da Justiça, foi constituída a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, responsável pela implementação de políticas de promoção e

proteção de direitos, sendo composta pelo CONANDA, cujas ações visavam o fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Conforme relatório da Fundação Abrinq (2018), no início da transição entre 2010 e 2020, o governo deu continuidade à agenda de implementação de políticas públicas da gestão anterior, porém, em razão da crise de 2015, priorizou o saneamento das contas públicas, com cortes financeiros nas políticas de saúde, educação e assistência social. Nessa conjuntura, não foram definidas diretrizes claras de gestão para as questões de desenvolvimento social, resultando na redução dos gastos federais com programas de inclusão produtiva e com a pauta dos direitos de crianças e adolescentes, cujo orçamento foi reduzido em quase um terço. As eleições de 2018 não alteraram esse cenário de escamoteamento das políticas sociais, o qual se desdobrou em cortes na educação e desmantelamento dos conselhos de direitos, apresentando projeções negativas para os próximos anos.

A adoção de normativas legais no âmbito internacional e nacional contribuiu para a construção de um arcabouço jurídico sobre a garantia dos direitos de crianças e adolescentes a saúde, educação, lazer, convivência familiar e comunitária, entre outros direitos fundamentais, e de uma política intersetorial de atendimento, articulada em rede, formada por profissionais qualificados e serviços e equipamentos especializados (Faleiros, 2017a). A proteção dos direitos da infância e adolescência contra diversas formas de violação depende dos avanços na legislação e da efetivação da política de atendimento, porém, como ressaltam Behring e Boschetti (2018), essas formas de enfrentamento não são capazes de transformarem os fundamentos da sociedade contemporânea, a qual se baseia nas manifestações da questão social e da luta de classes no sistema capitalista.

## **1.2 Rede integrada de atendimento intersetorial aos direitos de crianças e adolescentes**

No final da década de 1980, prevaleceram os reflexos da crise econômica mundial no sistema social vigente e a crescente organização de setores da sociedade em favor da democratização do Estado, que resultaram no desmantelamento da ordem autoritária, caracterizado pela ampliação dos espaços de decisões no campo social, redirecionamento das políticas sociais e expansão das estruturas estatais. No campo da infância e adolescência, vieram à tona denúncias sobre as violações cometidas pelo Estado brasileiro contra esse público, tomado como objeto de mecanismos jurídicos e assistenciais, o que revelou a distância entre as crianças e adolescentes de classe média e alta e as pertencentes a famílias pobres, os quais não tinham direito nem mesmo à infância e adolescência, pois estavam em situação irregular e ameaçavam a ordem social (Rizzini & Pilotti, 2017).

De acordo com Gohn (2016) e Perez e Passone (2010), o período de transição entre as décadas de 1980 e 1990 foi acompanhado por conquistas na legislação trabalhista e dos direitos de crianças, adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiências, elaboração e implementação de políticas sociais e reforma burocrático-administrativa do Estado brasileiro. Esses dilemas impulsionaram a luta, travada nas décadas seguintes, pela descentralização e municipalização de políticas públicas, institucionalização do controle social, criação de conselhos deliberativos e espaços públicos de interlocução e cogestão política e incremento da participação de setores diversos da sociedade civil organizada nas decisões políticas.

Em meados da década de 1990, no plano macropolítico e econômico, essas mudanças reverberaram no embate entre as tentativas de implantação de políticas neoliberais e a construção de um sistema nacional de proteção social, o que revelava os dilemas do Estado e da sociedade em conciliar crescimento econômico e responsabilidade social e gerir a escassez de recursos públicos e as demandas por uma democracia social. Nesse cenário de

contradições, os movimentos sociais exerceram as funções políticas de tornar as decisões do governo permeáveis a sua influência, constituir espaços legítimos de luta contra a exclusão política e social no interior do sistema capitalista vigente no país e valorizar os cidadãos enquanto sujeitos de direitos e cidadania (Gohn, 2016; Perez & Passone, 2010).

Segundo Rizzini et al. (2011), com o movimento de reabertura democrática do Estado, impulsionado por mobilizações sociais e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que repercutiu na criação do ECA, no ano de 1990, crianças e adolescentes começaram a ser vistos, embora em passos lentos e com resistência de setores sociais e institucionais mais conservadores, como sujeitos de direitos e cidadania. Esse processo contribuiu para redimensionar as concepções de infância e adolescência nos âmbitos teórico, jurídico e técnico de atendimento a esses segmentos da população no país.

A política intersetorial de atenção aos direitos de crianças e adolescentes corresponde a uma rede integrada e articulada de ações governamentais e não governamentais voltadas para a proteção da infância e adolescência e operacionalizadas por representantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de entidades da sociedade civil. Suas linhas de intervenção compreendem políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial. Além disso, abarcam serviços de identificação e localização de desaparecidos, políticas de proteção jurídico-social, programas de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e campanhas de estímulo ao acolhimento de crianças e adolescentes (Lei n. 8.069, 1990).

De acordo com Rizzini, Rizzini, Naiff e Baptista (2006), o conceito de rede de atendimento diz respeito a formações grupais dinâmicas e flexíveis, com contínua renovação de seus participantes, abrangendo ações articuladas em determinados espaços e territórios geográficos, econômicos, políticos e sociais. A construção de uma rede efetiva de atenção aos direitos da infância e adolescência exige que as instituições de atendimento atuem de forma

integrada com outros serviços e setores a fim de acolher as demandas de crianças, adolescentes e suas famílias, principalmente, aquelas que se encontram em situações de risco pessoal e vulnerabilidade social, as quais ameaçam ou violam seus direitos fundamentais (Rocha, Arpini, & Savegnago, 2015).

Aquino (2004) entrevistou os agentes sociais da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, que atuam junto à medida de acolhimento institucional, de nove municípios brasileiros: Belo Horizonte, Campinas, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Porto Velho e Rio de Janeiro. O objetivo da pesquisa foi sistematizar a percepção desses agentes sobre a contribuição das redes de proteção para o atendimento adequado a crianças e adolescentes e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. A autora concluiu que embora alguns municípios tenham conseguido implementar medidas inovadoras de atendimento e registrado avanços importantes nessa área, na maior parte dos casos, as redes não funcionavam enquanto tal e o modelo sistêmico adotado pela maioria delas não apresentava resultados efetivos e prolongados.

Alberto et al. (2012) pesquisaram a percepção dos agentes sociais que atuam no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Foram entrevistados 31 agentes de 12 instituições que compõem a rede de proteção no município de João Pessoa – PB. Os resultados apontaram que a maioria dos integrantes da rede de serviços e atendimentos responsáveis pelo enfrentamento da violência sexual infantojuvenil possui conhecimento do papel da instituição na qual atuam, embora desconheçam parte da legislação que trata dessa problemática. Os agentes sociais também têm dificuldade em definir o papel de todas as instituições da rede e de cada uma no enfrentamento, suas formas de se efetivar na prática e por meio da articulação interinstitucional, não tendo clareza sobre a adoção das medidas de prevenção e proteção, dos protocolos e instrumentos de atendimento.

Em pesquisa realizada por Faraj e Siqueira (2012), com o objetivo de conhecer a

percepção dos profissionais do CREAS quanto à rede de proteção da população infantojuvenil de um município do Rio Grande do Sul, da qual participaram quatro profissionais desse serviço, foi observado que a rede municipal está desarticulada, sem conseguir manter uma comunicação adequada entre suas instituições e agentes sociais, o que dificulta o atendimento de crianças e adolescentes. As dificuldades de comunicação entre os órgãos competentes, como Conselhos Tutelares, Delegacia Especializada, Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância e Juventude e serviços especializados, relatadas pelos entrevistados, são uma problemática cuja solução passa pelo reconhecimento da importância do trabalho em rede entre as instituições, serviços e agentes envolvidos.

Faraj et al. (2016) investigaram o funcionamento da rede de proteção às crianças e adolescentes em situação de violência de um município do interior do Rio Grande do Sul, a partir do olhar de profissionais que atuam no eixo de defesa do Sistema de Garantia de Direitos – três conselheiros tutelares, um delegado e um promotor, totalizando cinco entrevistados. As autoras concluíram que esses profissionais têm clareza do trabalho em rede e de seu funcionamento como estratégia para a superação da fragmentação do trabalho, no entanto, apresentam fragilidades quanto à dificuldade de comunicação com os demais agentes que compõem a rede. O fortalecimento dos espaços de aproximação entre os órgãos que formam o Sistema de Garantia de Direitos e a construção de novos dispositivos de trabalho sob o viés do atendimento integral são estratégias indicadas para superar essas lacunas.

Silva et al. (2018) entrevistaram 12 profissionais do CREAS – cinco assistentes sociais, cinco psicólogos, uma secretária e uma educadora social – de um município do extremo sul do Brasil, a fim de conhecer os desafios enfrentados por eles para efetuar a atuação em rede. Os resultados apontaram que a fragmentação entre os diversos serviços que compõem a rede de assistência às vítimas é um obstáculo para os profissionais, pois esses não conseguem dar continuidade às ações com as famílias atendidas. Conforme o relato dos

participantes, a rede de proteção às crianças e adolescentes apresenta fragilidades que comprometem a garantia de direitos, a exemplo de procedimentos burocráticos, acúmulo de funções e carência de recursos humanos e financeiros, indicados como problemas da rotina de trabalho que dificultam o andamento do serviço.

De acordo com pesquisa realizada por Silva e Alberto (2019), com o objetivo de analisar a atuação da rede que compõe o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), na qual foram entrevistados dez agentes sociais da rede de atendimento do município de Araguaína – Tocantins (TO), essa é caracterizada pela falta de estruturação e articulação entre os agentes, instituições e setores que a compõem. Foi observado, a partir das falas dos participantes, que a rede do município se encontrava em opacidade, devido à desarticulação das políticas sociais e ao não entendimento ou diversidade de interpretações da lei. Junto aos estigmas sob os quais ainda eram tratados as crianças e os adolescentes, esses fatores comprometiam a observância do princípio da dignidade humana e a garantia dos direitos da infância e adolescência.

Em pesquisa desenvolvida por Gonsalves e Andion (2019), foram analisados o SGD de Florianópolis – Santa Catarina (SC) e suas consequências em termos de inovação social nas arenas públicas. As autoras aplicaram três escalas de análise do fenômeno: na macro, foi desenvolvido um mapeamento da arena pública da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil; na meso, uma pesquisa de campo por meio da observação direta em diversos espaços de articulação do SGD; e na micro, um acompanhamento das práticas ordinárias do Conselho Tutelar capixaba. As conclusões da pesquisa mostraram que a política de garantia dos direitos de crianças e adolescentes é performada num quadro de grande fragilidade institucional e política, o que resulta em mais regularidade do que inovação social, produzindo riscos e estigmas para as crianças, adolescentes e suas famílias.

Em meio às diferenças observadas, as conclusões apresentadas por esses autores e

autoras em seus estudos convergem no sentido de situar como a maior dificuldade na efetivação das redes de atenção aos direitos da infância e adolescência a fragilidade de articulação e comunicação entre agentes, instituições e setores que compõem a política de atendimento a esse público. Algumas das saídas apontadas para essa questão compreendem a valorização do trabalho em rede, desenvolvido na perspectiva do diálogo e integração entre os envolvidos, e a consolidação de espaços estratégicos de formulação e deliberação acerca da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Em ambos os casos, além da urgente conexão entre agentes, instituições e setores de políticas públicas, faz-se necessário também viabilizar a participação efetiva da sociedade civil nesses processos de decisão.

Segundo Rizzini et al. (2011), o pacto federativo, firmado no final da década 1980, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, propiciou a redefinição do papel de cada um desses entes federados perante as atribuições do Poder Público e demandas da sociedade, do mesmo modo que possibilitou a descentralização político-administrativa da máquina estatal. Nesse contexto, foram criados os conselhos setoriais de direitos da assistência social, educação, saúde, justiça, infância e adolescência etc., tendo em vista o espaço que se abriu à participação social e política, tão coibida ao longo da história recente do país.

No campo dos direitos de crianças e adolescentes, o ECA estabeleceu a municipalização como um dos princípios básicos de sua política de atendimento, o que incentivou a implementação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente nos diferentes níveis de atuação. Essas instâncias são compostas por instituições governamentais e não governamentais, do Estado e da sociedade civil, representantes dos interesses em disputa desse segmento da população, e seus respectivos fundos de investimentos públicos (Rizzini et al., 2011).

Do ponto de vista das redes ampliadas e entidades não governamentais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme determina a Resolução CONANDA n. 113

(2006), as ONGs devem complementar os serviços oferecidos pelo Poder Executivo e pelos órgãos governamentais, por meio da participação direta da comunidade popular e da sociedade civil organizada, com a atuação integrada das políticas setoriais, visando à formulação e controle da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, seus programas, serviços e ações de promoção e defesa dos direitos humanos.

Gohn (2016) e Perez e Passone (2010) ressaltam que o processo de reforma político-administrativa do Estado brasileiro na década de 1990 foi marcado pelo embate entre a implantação do plano macroeconômico-político neoliberal pelos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso e as transformações do sistema nacional de políticas sociais, na tentativa de conciliar o crescimento econômico e a responsabilidade social do Estado e da sociedade. Esse dilema contribuiu para multiplicar o espaço contratual de prestação de serviços no campo social, por meio da descentralização e da municipalização das políticas públicas, bem como institucionalizar os mecanismos de participação social nas decisões políticas, com a criação de conselhos e espaços públicos de interlocução e cogestão política, o que resultou no deslocamento dos movimentos sociais de suas formas tradicionais de atuação.

De acordo com esses autores, essa transição dos movimentos sociais no Brasil canalizou a atuação popular para ações menos contestatórias e progressistas, como as das ONGs, das organizações sociais, além dos organismos filantrópicos e assistenciais tradicionais, baseadas em relações de parceria com o Estado e antigas práticas benevolentes, de caráter assistencialista e clientelista. Como desdobramento desse processo, assistiu-se a inserção de novos agentes sociais no campo dos direitos de crianças e adolescentes, como fundações empresariais, entidades caritativas, filantrópicas e organizações sociais, que, geralmente, em suas práticas, endossam discursos sobre a virtuosidade e bem-estar das ações sociais voluntárias realizadas pelos membros do chamado terceiro setor em razão da ineficiência estatal perante as demandas sociais (Gohn, 2016; Perez & Passone, 2010).

Yazbek et al. (2012), ao analisarem as transformações da política brasileira no campo da proteção social, cujos desdobramentos são o crescimento do terceiro setor e a expansão do voluntariado e da filantropia no país, reconhecem as contribuições de segmentos organizados da sociedade frente às dificuldades do Estado em cumprir suas responsabilidades sociais. Como explicam os autores, o setor composto por organizações sem fins lucrativos, com ênfase na participação voluntária, em âmbito não governamental, apresenta-se como alternativa no enfrentamento dos impactos resultantes da globalização e do capitalismo internacional, que, em sua versão moderna, pautada em valores como altruísmo, solidariedade social e ação voluntária, defende a qualidade dos bens e serviços oferecidos à população.

Para Behring (2014), por ser um terreno importante da luta de classes e das contradições capital/trabalho, a política social não se configura exclusivamente como uma estratégia econômica do Estado, movida por princípios neoliberais, mas também política, pois contribui para legitimar o controle estatal exercido sobre as forças dos trabalhadores, por meio do deslocamento de parte do conflito entre capital e trabalho para a lógica da cidadania e dos direitos sociais. Para a autora, as políticas sociais são concessões ou conquistas mais ou menos elásticas, dependendo da correlação de forças entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão, na defesa de condições dignas de existência, diante do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

A partir da mobilização social marcada pela promulgação da Constituição de 1988 e do ECA, que resultou em avanços no campo dos direitos da infância e adolescência no Brasil, foi criado o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, um conjunto articulado de agentes sociais, instrumentos, instâncias e espaços institucionais de caráter formal e informal, instituído pelo CONANDA, que garante tanto direitos universais a todas

as crianças e adolescentes do país, como proteção especial para aqueles que tiverem seus direitos ameaçados ou violados (Oliveira, 2015).

O SGD reflete a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos nacionais e internacionais e no funcionamento dos mecanismos para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, exercem suas funções em rede, a partir dos eixos estratégicos de defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos, podendo assumir responsabilidades em mais de um eixo de ação (Resolução CONANDA n. 113, 2006).

Ao situarem as instâncias de controle social no Brasil, Montaño e Duriguetto (2017) diferenciam as ONGs dos movimentos sociais, os quais costumam serem tratados ora como organizações de mesma natureza, ora como entidades que se sucedem no tempo, porém, constituem organizações de natureza diversa. Segundo os autores, as ONGs são constituídas por agentes, remunerados ou voluntários, que se mobilizam na busca por respostas a necessidades, interesses ou reivindicações geralmente alheios, de outros grupos. Por sua vez, os movimentos sociais, dentre outras determinações, são conformados pelos próprios sujeitos pertencentes a determinado grupo, que se mobilizam por respostas para enfrentar tais questões, com as quais estão envolvidos diretamente.

Nesta esteira da participação social, estão também os chamados novos movimentos sociais, que surgem no país em meados do século XX como complemento ou alternativa aos movimentos de classe tradicionais e aos partidos políticos de esquerda, inspirados em diversos processos revolucionários e em variadas revoltas populares pelo mundo. Esses movimentos com novas roupagens e expressões englobam inúmeras lutas pelos direitos ambientais, religiosos, étnicos, feministas, negro, LGBTQI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais,

Transexuais, Queer, Intersexuais e mais), dos idosos, de crianças e adolescentes etc. (Montaño & Duriguetto, 2017).

Por um lado, os novos movimentos sociais chamam atenção para temas pouco debatidos na sociedade, que extrapolam a esfera econômica da reprodução do capital, na tentativa de evidenciá-los. Por outro, os terrenos de intervenção desses movimentos não colocam em questão as relações sociais capitalistas e as condições imediatas de sua reprodução, o que acaba por limitar seu alcance político, dissociado da luta de classes do proletariado (Montaño & Duriguetto, 2017).

Entre as linhas estratégicas de ação da política intersetorial de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecida pelo ECA (Lei n. 8.069, 1990), estão as políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Como apontam Rizzini et al. (2011), embora esse direito esteja presente de forma objetiva há décadas na legislação vigente, a criação de espaços de discussão e debate com vistas a sua defesa, promoção e garantia constitui um movimento recente das instâncias governamentais e entidades civis de direitos.

### **1.3 Política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**

A institucionalização de crianças e adolescentes foi uma das alternativas adotadas, não apenas pelo Brasil, mas também por outros países latino-americanos, para amenizar o desamparo que atingia os segmentos mais vulneráveis nas décadas de 1970 e 1980, período do milagre econômico. Por trás do crescimento da economia, avanço da industrialização, inflação em baixa e garantia de direitos, que serviam aos interesses burgueses, havia

concentração de renda, corrupção da máquina pública, exploração da força de trabalho e adoção de mecanismos repressivos contra as classes menos favorecidas. Como expressão do agravamento da questão social, os nascidos em famílias pobres, com dificuldades de criarem seus filhos, quando recebiam apoio do Estado, eram encaminhados para instituições asilares, prática recorrente de internação dos “menores” (Perez & Passone, 2010; Rizzini, 2018).

Como descrevem Rizzini e Pilotti (2017), em grande parte da constituição histórica da sociedade brasileira, as famílias empobrecidas foram retratadas como incapazes de cuidarem de seus próprios filhos, sendo os pais taxados de viciosos, avessos ao trabalho, moralmente deturpados e, portanto, culpados pelos problemas que adentravam seus lares. As crenças enraizadas em torno das formações familiares das classes empobrecidas serviram de justificativa para a violenta intervenção do Estado no início do século XX, conferindo a juristas o poder de suspender, retirar ou restituir o então chamado pátrio poder, sempre que julgassem o espaço familiar inadequado. Não eram oferecidas condições mínimas de acesso à moradia, saneamento, assistência, saúde, educação e emprego para que as crianças ou adolescentes continuassem no seu seio familiar, sob os cuidados de seus pais.

Conforme Rizzini (2018), em meados da década de 1980, a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes, amplamente difundida no país, começava a ser questionada de forma mais contundente, mediante críticas à concepção de “menores”, ao modelo institucional de internato e às práticas de reclusão e confinamento, amparadas pela censura e silêncio impostos pela ditadura militar. No decorrer desse período, emergiram vários questionamentos e inquietações sobre a eficácia dessas medidas, o que estimulou um número crescente de seminários, publicações e discussões em torno de iniciativas e alternativas ao modelo vigente de internação.

Desse modo, assim como outras políticas, insuficientes para transformar os fundamentos do sistema capitalista, a de garantia do direito de crianças e adolescentes à

convivência familiar e comunitária surge como forma de embate contra as nuances da questão social no modo de produção dominante no Brasil. Esta se apresenta de modo facetado, por meio de medidas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional, que, geralmente, não impedem a violação do direito ao convívio em família e comunidade. Vale ainda realçar que o Estado não cumpre com efetividade seu dever de oferecer, através de políticas sociais, proteção especial à família, considerada fundamento da sociedade, por ocupar lugar central na promoção, defesa e controle dos direitos de crianças e adolescentes (Behring & Boschetti, 2018).

A construção de legislação sob o viés da proteção integral foi impulsionada, nas décadas de 1980 e 1990, por movimentos sociais que contestavam a institucionalização dos chamados “menores” em estabelecimentos de internação, prática comum nesse período. Essa lógica estava fortemente arraigada nos dois Códigos de Menores, sancionados em 1927 e em 1979, sendo questionada por segmentos organizados da sociedade civil, que produziram rupturas na cultura de internação da população infantojuvenil no Brasil. Em resposta às mobilizações populares, foram acrescentados artigos à proposta de Constituição Federal, instituída em 1988, para que fossem criadas leis que garantissem o bem-estar de crianças e adolescentes, a partir de então considerados sujeitos de direitos, tendo como marco regulatório a promulgação do ECA (Nascimento et al., 2015).

Ao lado do direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer etc., o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é assegurado com absoluta prioridade pela Constituição Federal (1988), como dever da família, da sociedade e do Estado, em local a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão e que estimule suas potencialidades. Moreira (2014) descreve o tripé constitucional que sustenta a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil, no qual a família aparece como base da sociedade, ocupando um lugar central na

promoção e defesa dos direitos, e possui proteção especial do Estado, por meio de políticas públicas e programas sociais.

De acordo com Furlan e Sousa (2014), em contextos de ameaça ou violação dos direitos infantojuvenis, o Estado deve intervir junto à família, provendo-lhe as condições materiais e subjetivas necessárias para que essa possa cumprir seu papel previsto na Constituição. Nesse sentido, as políticas públicas e programas sociais de saúde, educação e assistência social, integrantes do sistema de proteção social, têm colocado a família como agente imprescindível para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, cuja centralidade recai sobre as mulheres – mães, madrastas, avós, tias, irmãs – independentemente da configuração familiar.

O ECA (Lei n. 8.069, 1990) reitera que as crianças e adolescentes têm o direito de serem educados no seio de suas famílias e, excepcionalmente, em lares substitutos, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que ofereça condições para seu desenvolvimento integral. Em função desse princípio, que considera a preservação dos vínculos familiares e comunitários como fundamental para a formação infantojuvenil, a colocação em família substituta e o acolhimento institucional constituem medidas excepcionais, aplicadas somente quando da impossibilidade de manutenção e reintegração na família de origem ou extensa (Nascimento et al., 2015).

O Estatuto propôs uma mudança radical de paradigma por meio da doutrina da proteção integral, que representou um grande avanço e foi recebida com entusiasmo pelos agentes sociais que já compreendiam a infância e a adolescência de maneira diferenciada e que, há anos, buscavam a proteção e a garantia dos direitos de toda e qualquer criança e adolescente. Silva e Arpini (2013) ressaltam que embora essa lei tenha definido a institucionalização como uma medida de proteção temporária, não esclareceu o tempo máximo que crianças e adolescentes poderiam permanecer em instituições de acolhimento,

preconizando apenas que esse período deveria ser breve e que a utilização da medida deveria ter caráter excepcional, o que por muitos anos configurou uma lacuna na legislação.

Segundo Rizzini (2018), a promulgação desses instrumentos normativos no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 contribuiu para apresentar o direito à convivência familiar e comunitária como garantia fundamental e prioritária da infância e adolescência, reforçando a provisoriedade e brevidade das medidas sociojurídicas de proteção, como o acolhimento institucional. Dessa forma, desde o momento do ingresso de uma criança ou adolescente em uma instituição de acolhimento, busca-se o seu desligamento institucional e a sua reinserção no seio familiar e comunitário, considerando o contexto e as particularidades de cada caso.

A fim de integrar os serviços e ações de promoção, controle e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, foi instituído por entidades que atuam nesse campo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA & CNAS, 2006). Esse documento constitui um marco na elaboração de políticas públicas no país, ao romper com a cultura da institucionalização por meio da prevenção do rompimento dos vínculos familiares, da qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e do investimento para o retorno ao convívio com a família de origem, contribuindo para fortalecer o paradigma da proteção integral, previsto no texto ECA (Furlan & Sousa, 2014).

Na mesma direção, foram publicadas as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA & Conselho Nacional da Assistência Social [CNAS], 2009), com o objetivo de estabelecer os parâmetros e princípios norteadores do funcionamento das diversas modalidades de serviço de acolhimento de crianças e adolescentes existente no país. Essas orientações reafirmam o direito à convivência familiar e comunitária e estabelecem uma série de ações e critérios a fim de evitar a institucionalização prolongada de crianças e adolescentes, como a elaboração de protocolos

de atendimento, pré-requisitos para seleção, capacitação e acompanhamento dos profissionais das equipes técnicas e a disposição física adequada dos estabelecimentos (Moreira, 2014).

Outro marco legal sancionado com o intuito de intervir na preservação dos laços familiares e comunitários é a Lei Nacional da Adoção (Lei n. 12.010, 2009), que define os cadastros de adoção como instrumentos para o armazenamento de dados dos pretendentes à adoção, bem como o registro das informações de todas as crianças e adolescentes em condições de serem adotados. Esse instrumento dispõe, ainda, sobre a necessidade de reavaliação periódica, por parte da autoridade judiciária, mediante parecer psicossocial elaborado por equipe técnica, da situação de cada criança ou adolescente que se encontre nos serviços de acolhimento, seja ele institucional ou familiar, com vistas a não exceder o tempo máximo de dois anos determinado pela legislação (Nascimento et al., 2015).

Tal como disposto na Lei Nacional da Adoção, a política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária dispõe das medidas sociojurídicas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional. Essa lei propõe diretrizes mais específicas para a garantia da convivência familiar e comunitária, estipulando a diminuição do prazo para reavaliação da situação jurídica, o tempo máximo de permanência em acolhimento institucional, a prioridade da manutenção ou reintegração familiar e a elaboração de um PIA para as crianças e adolescentes acolhidos (Silva & Arpini, 2013).

Segundo Moreira (2014), quando a família não cumpre o seu dever de proteção dos direitos ou é a própria agente de violação ou de violência de qualquer natureza contra suas crianças e adolescentes, ela acaba se tornando passível de ação judicial. A porta de entrada para o sistema jurídico-assistencial é o Conselho Tutelar, órgão encarregado de receber as denúncias de violação de direitos, maus-tratos e violência e tomar as providências necessárias para a realização das medidas protetivas, as quais devem ser determinadas pela autoridade

competente, o juiz da Infância e da Juventude. A lei da adoção preconiza que apenas o Poder Judiciário pode decidir pelo afastamento de crianças ou adolescentes de suas famílias de origem, a não ser em casos extremos, de ameaça ou violação de direitos, que requerem ações imediatas do Conselho, como o encaminhamento para instituições de acolhimento.

Convém ressaltar, com base nas críticas tecidas por Nascimento (2016) à noção de negligência, que o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias de origem ou extensa e sua colocação em instituições de acolhimento por motivo de pobreza, práticas recorrentes no Brasil em décadas passadas e proibidas pela legislação vigente, têm sido exercidas pelo Estado sob outra roupagem, a justificativa de negligência por parte das famílias pobres em relação aos cuidados com seus filhos. Conforme explica a autora, essa relação construída entre negligência e pobreza na sociedade brasileira é atravessada por equipamentos sociais ditos de proteção, os quais sustentam práticas de intervenção, poder, disciplina, coerção e monitoramento sobre o cotidiano de pais e filhos originários de classes sociais menos favorecidas, além de contribuírem para sua culpabilização e criminalização.

Nesse sentido, em pesquisa realizada por Vieira e Rizzotti (2022) sobre a violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças, adolescentes e famílias em 223 municípios paraibanos, com base em indicadores de todos os CREAS do estado, as autoras observaram que de 1.485 membros de famílias entrevistadas que sofreram alguma violação de direitos, a negligência familiar foi a mais apontada, com 437 relatos ou 28,1% das indicações. Por sua vez, as violações relacionadas à negligência por parte do poder estatal e violência institucional apresentaram percentuais baixos de 2,7% e 0,9%, respectivamente, somando 42 ocorrências, o que aponta para a urgência de se discutir, junto à população, profissionais e aos gestores de políticas, as responsabilidades do Poder Público de prover condições objetivas para que as famílias possam exercer suas responsabilidades nos cuidados de seus membros.

O denominador comum dos marcos regulatórios apontados, de acordo com

Nascimento et al. (2015), é a centralidade da instituição familiar, considerada um agente primordial para assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais. E também a descentralização da responsabilidade do Estado de zelar pelo bem comum e pela proteção integral e prioritária dos direitos da população infantojuvenil, tal como expresso na Constituição Federal de 1988 e no ECA. Cabe ao Estado e à sociedade protegerem a família por meio de políticas sociais e redes de atendimento, a qual assume papel fundamental na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A medida de manutenção e reintegração familiar de criança ou adolescente a sua família de origem ou extensa tem preferência em relação a qualquer outra providência tomada pela autoridade judiciária competente, sendo essa incluída em políticas de assistência social e programas de orientação e auxílio à convivência familiar e comunitária (Lei n. 13.509, 2017). De acordo com Rizzini e Pilotti (2017), as políticas de preservação e reinserção familiar buscam apoiar as famílias na resolução de problemas que ameaçam ou violam o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, a fim de evitar o rompimento de vínculos familiares e afetivos e a institucionalização prolongada.

Conforme Nascimento et al. (2015), quanto maior for o tempo de afastamento da criança ou adolescente de seu seio familiar e menor for sua idade, o risco de ruptura dos vínculos e de institucionalização aumenta consideravelmente, uma vez que as primeiras experiências pessoais e relacionais são decisivas nos processos de subjetivação e desenvolvimento infantojuvenil. Por isso, as famílias naturais e extensas precisam ser acompanhadas pela rede de atendimento, a qual deve apoiá-las no cumprimento das funções de cuidado e socialização, buscando promover a inclusão social e a superação das vulnerabilidades, sendo também necessárias ações para proteger as crianças e adolescentes quando os vínculos familiares estão fragilizados ou rompidos, oferecendo atenção especializada e acompanhamento sistemático em programas de orientação, apoio e proteção.

Moreira (2014) ressalta que o afastamento do ambiente familiar, quando se faz necessário, além de proteger as crianças e adolescentes dos riscos imediatos a sua integridade biopsicossocial, constitui uma estratégia para fortalecer as relações familiares e diminuir as possibilidades de ruptura dos vínculos e institucionalização. Entretanto, diante da gravidade e urgência de algumas situações, que exigem ações imediatas, nem sempre se oferece tempo suficiente para a reconstrução dos laços rompidos. Geralmente, as famílias percorrem uma série de serviços e cumprem inúmeras tarefas na esperança de terem seus filhos de volta, o que nem sempre é possível, em razão da permanência de fatores de risco, reincidência da violação dos direitos e/ou precariedade do apoio das políticas e programas sociais do Estado.

A colocação em família substituta abarca os institutos jurídicos de guarda, tutela e adoção, os quais devem ser acompanhados pelos profissionais das equipes técnicas da Justiça da Infância e Juventude, preferencialmente, com o apoio dos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária (Lei n. 13.509, 2017). Para Nascimento et al. (2015), essa medida pode ser aplicada por decisão judicial, com o apoio de equipe técnica, quando são esgotados os recursos de manutenção e reintegração de crianças ou adolescentes em suas famílias de origem ou extensa, de forma definitiva, através da adoção, ou, provisoriamente, via tutela e guarda.

A legislação que regulamenta a colocação em família substituta trouxe como dispositivos a Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA) e o Cadastro Nacional da Adoção (CNA), que contribuem para a preservação dos vínculos familiares quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem. A CEJA é responsável por realizar visitas permanentes aos serviços de acolhimento, mantendo um banco de dados atualizado acerca da rotina dos acolhidos e das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas. Por sua vez, o CNA constitui o principal instrumento de aproximação entre as crianças e adolescentes e os pretendentes à adoção, por meio do Poder Judiciário, evitando o comércio, a intermediação

indevida e a exploração infantojuvenil (Nascimento et al., 2015)

O acolhimento institucional dispõe que toda criança ou adolescente inserido em programa de acolhimento tenha sua situação reavaliada a cada três meses, devendo a autoridade judiciária, com base em relatório da equipe técnica, decidir por outras providências (Lei n. 13.509, 2017). Além disso, os serviços de acolhimento devem estar localizados em áreas residenciais, sem distanciar-se, do ponto de vista geográfico e sócio-econômico, do contexto de origem das crianças e adolescentes acolhidos e dos equipamentos socioassistenciais da rede de proteção (CONANDA & CNAS, 2009). Conforme Rizzini e Pilotti (2017), essa medida integra a alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e tem caráter provisório, pois se espera que o afastamento do convívio familiar, motivado pela violação de direitos, não gere a ruptura dos vínculos familiares.

A aplicação da medida de acolhimento institucional traz à tona as contradições entre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e sua supressão como condição para restaurar esse mesmo direito de crianças e adolescentes e suas famílias. Embora se configure como uma das últimas medidas de proteção previstas no ECA, essa, muitas vezes, é a primeira a ser tomada pelas autoridades competentes. Isso ocorre seja em razão da gravidade da situação de ameaça ou violação dos direitos, ou pela dificuldade de articulação entre os diversos equipamentos que compõem a rede de assistência, os quais devem prover as famílias das condições necessárias para a preservação de crianças e adolescentes em seu meio (Silva & Arpini, 2013).

No período de acolhimento institucional, durante o qual são resguardados os direitos à segurança, saúde, educação, lazer e cultura, a rede de proteção busca restaurar e fortalecer os vínculos familiares rompidos por meio do acompanhamento do cumprimento da medida e de crianças e adolescentes acolhidos e do encaminhamento de seus familiares para programas sociais e serviços de referência socioassistencial. Somente quando esgotadas todas as

possibilidades de reinserção na família de origem, os membros da família extensa – tios, avós – devem ser procurados ou, em último caso, as crianças e adolescentes em acolhimento podem ser encaminhadas para adoção por famílias substitutas, a fim de preservar os vínculos familiares e comunitários e reverter o processo de institucionalização (Furlan & Sousa, 2014).

As estratégias e ações de garantia, defesa e promoção do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária são concretizadas por meio das medidas sociojurídicas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional. Apesar da importância dos institutos de guarda, tutela e adoção e dos programas de acolhimento familiar como medidas excepcionais e provisórias de apoio à convivência familiar e comunitária, como argumentam Rizzini (2018), as políticas de preservação e reinserção de crianças e adolescentes no seu meio familiar são prioritárias por esse oferecer condições para seu desenvolvimento integral.

## **CAPÍTULO II**

---

**CATEGORIAS TEÓRICAS: INCIDÊNCIA POLÍTICA DE SEGMENTOS  
ORGANIZADOS DA SOCIEDADE NA COBRANÇA E NO CONTROLE DA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO**

Tal como se deu em outros países capitalistas da América Latina e do mundo, as conquistas no campo dos direitos da população no Brasil na década de 1980 foram, em grande parte, resultantes da capacidade de organização dos movimentos sociais tradicionais, de base classista, cujas ações de fiscalização, amparadas na legislação vigente, incidiram sobre os processos de implementação das políticas de saúde, educação, assistência social, emprego, moradia pelo aparato estatal. Na década de 1990, com a reforma liberal do Estado brasileiro, essas forças progressistas se viram deslocadas de suas formas contestatórias de atuação e passaram a canalizar seu potencial de mobilização para ações mais concessivas e relações de parceria com os setores do Estado, o que contribuiu para a emergência de agentes sociais pertencentes ao terceiro setor, movidos por valores assistenciais e filantrópicos.

Sob tais aspectos, o enfoque teórico da perspectiva crítica, que é adotado neste trabalho e orienta o desenvolvimento das categorias teóricas empregadas, busca problematizar o significado e os limites da ação política dos movimentos sociais junto às políticas sociais no marco do Estado democrático de direito e do sistema de produção capitalista imperante nos países centrais e periféricos. A dinâmica que entrelaça as relações estabelecidas entre setores do Estado e da sociedade civil organizada no modelo de sociabilidade vigente não dispõe de condições estruturais para reverter seus fundamentos, sendo marcada por concessões, antagonismos e disputas de interesses entre as classes sociais e pela transferência do controle sobre o aparato estatal da sociedade para o mercado.

## **2.1 Política social**

Definir o que é política social não é algo simples e pacificado, pois existem inúmeras classificações e tipologias propostas por diferentes autores e perspectivas teóricas, como é o caso de Behring e Boschetti (2018), que a compreendem com base na formatação de padrões

de proteção social. Para essas autoras, as políticas sociais são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento, geralmente segmentadas e setorializadas, às múltiplas expressões da questão social nas regiões de capitalismo central ou periférico, cujo sustento reside nas relações de exploração do capital coletivo sobre os trabalhadores.

Sob o viés crítico, a questão social pode ser definida como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos, resultante das exigências do processo de construção da sociedade burguesa e do desenvolvimento do modo de produção capitalista, expresso por meio da luta de classes entre capital e trabalho e da desigualdade social (Netto, 2018). Por isso, não se configura como uma condição acessória e transitória, mas constitutiva do desenvolvimento capitalista, com seus diferentes estágios e manifestações (Yamamoto & Oliveira, 2010).

De acordo com Behring e Boschetti (2018), das expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho, se desdobram as políticas sociais e padrões de proteção social do Estado, enquanto formas de intervenção sistemática e contínua, em geral, setorializadas e fragmentadas, à desigualdade social. São exemplos as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, das mulheres, dos idosos, de crianças e adolescentes etc., as quais exercem papel fundamental na garantia de direitos sociais, entretanto, não dispõem de condições estruturais suficientes para reverter os fundamentos da sociedade burguesa.

O desenvolvimento capitalista nos países da Europa Central, Atlântico Norte e Ásia, nações de capitalismo central e hegemônico, ocorreu na esteira dos avanços técnico-científicos da Revolução Industrial, o que justifica, em parte, sua persistência e intensificação ao longo dos últimos séculos. No campo social, esses países conseguiram implementar um sistema de proteção e seguridade social, chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, que garantia serviços e benefícios ao cidadão, desde seu nascimento até sua morte, a

partir de contribuições previdenciárias especificadas nas suas leis nacionais (Faleiros, 2017b).

Para Piketty (2014), em meio às contrarreformas neoliberais e crises contemporâneas, esse Estado provedor é difícil de ser desmontado completamente, pois a elevação permanente das rendas nacionais utilizadas pelos Estados desenvolvidos nos serviços para a população é percebida como uma característica latente do capitalismo na atualidade. Nesses termos, não se trata, portanto, apenas de um problema tributário, mas de questões percebidas como direitos das pessoas, as quais dependem de tributações progressivas sobre as riquezas.

Embora as fases estruturais do capitalismo mundial tendam a se repetir, de acordo com Fernandes (2008), as condições em que esse processo se manifestou nos países subdesenvolvidos da América Latina são típicas de uma economia capitalista de natureza dependente. Esse ponto de vista também pode ser aplicado para analisar as influências estruturais e dinâmicas da ordem social global sobre a absorção e expansão do capitalismo no Brasil, considerado uma sociedade nacional do mundo subdesenvolvido.

De acordo com Fernandes (1976), existe uma presunção generalizada de que o desenvolvimento dos países periféricos é idêntico ao das sociedades capitalistas centrais. Prevalece a ideia de que a dependência e o subdesenvolvimento são estágios passageiros do capitalismo mundial, destinados a desaparecer devido ao processo de autonomização progressiva do desenvolvimento capitalista. Acredita-se, portanto, que os países subdesenvolvidos e dependentes tendem a repetir a história das nações hegemônicas, desde que superem o estágio inicial de transição neocolonial.

Às uniformidades, que não explicam a expropriação capitalista inerente à dominação imperialista e, portanto, a dependência e o subdesenvolvimento, se superpõem diferenças fundamentais, que emanam do processo pelo qual o desenvolvimento capitalista da periferia se torna dependente, subdesenvolvido e imperializado, articulando no mesmo padrão as economias capitalistas centrais e periféricas. Diante do avanço do imperialismo, até mesmo

os países latino-americanos mais avançados ressentem-se da falta de requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas (Fernandes, 1976).

Fernandes (2008) reforça que as nações politicamente livres, mas economicamente dependentes, que surgiram como produtos históricos da expansão do mundo ocidental moderno, não evoluíram para o capitalismo por causa das estruturas econômicas e sociais vinculadas à economia exportadora das plantações. Entretanto, é a estrutura agrária dessas nações que fornece, ao mesmo tempo, a base política e os fundamentos econômicos ou sociais para a absorção inicial do capitalismo, organizada em torno dos negócios de exportação e importação.

A transição inicial dos países subdesenvolvidos para o capitalismo internacional se fez sob o impulso da inclusão no mercado mundial, a qual envolveu contínua transferência de capitais, técnicas e instituições econômicas, agentes humanos treinados das nações européias, que controlavam esse mercado, para as nações emergentes ou para as colônias. Como descrevem Paiva, Rocha e Carraro (2010), os maiores excedentes das economias dependentes, apropriados pelo capital privado interno e externo, a partir do mecanismo básico de importação-exportação, são drenados para os países centrais, os quais retroalimentam o capitalismo mundial. O montante que permanece em solo nacional é transformado em lucro, acumulado nas mãos da burguesia nacional e investido na aquisição de bens de consumo e tecnologias mais avançadas.

O desenvolvimento do sistema capitalista e a implementação de políticas sociais nos países da América Latina possui um movimento diferente do europeu, marcado por características próprias de sua história no contexto mundial, pela hegemonia de forças políticas antidemocráticas, com acesso limitado dos trabalhadores urbanos e rurais ao setor social, enquanto formas de enfrentamento às expressões da questão social no capitalismo tardio (Behring & Boschetti, 2018). Como explica Sposati (2011), na América Latina, as

políticas foram sendo incorporadas de forma fragmentada e setorial, como respostas aos “problemas sociais” da população, de tal modo que os países latino-americanos apresentam diferenças internas quanto às responsabilidades do Estado para garantir direitos humanos e sociais, com altos e baixos, sem conseguir propor um sistema unificado de respostas sociais.

Para Fernandes (1975), ignora-se que a expansão capitalista da parte dependente da periferia está fadada a ser permanentemente remodelada por dinamismos das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista internacional. Além disso, deixa-se de considerar que o processo de autonomização do desenvolvimento capitalista exige, como pré-requisito, a ruptura da dominação externa, seja ela colonial, neocolonial ou imperialista.

Desde que essa se mantenha, o que tem lugar é um desenvolvimento capitalista dependente e, qualquer que seja o padrão para o qual ele tenda, é incapaz de suprir todas as funções econômicas, socioculturais e políticas que deveria preencher no estágio correspondente do capitalismo. Paiva et al. (2010) compreendem o ingresso das nações latino-americanas no sistema capitalista como determinante de seu processo de formação econômico-social, pois o impulso metropolitano para a acumulação capitalista freou o desenvolvimento das colônias.

Embora as condições de subdesenvolvimento e desenvolvimento possam parecer independentes, essas fazem parte de uma mesma lógica de acumulação capitalista, sendo qualitativamente diferenciadas e ligadas tanto pelo antagonismo como pela complementaridade (Paiva et al., 2010). No momento em que uma sociedade subdesenvolvida consegue realizar as condições estruturais pressupostas no modelo de desenvolvimento imperialista, ela supostamente deixa de ser subdesenvolvida, concretizando o padrão de crescimento inerente ao capitalismo autossuficiente das nações centrais. Por isso, é conveniente considerar as conexões entre os processos de estratificação social e a formação do mercado capitalista em diferentes modelos, anteriores a essa transição do capitalismo

dependente para formas de capitalismo integrado (Fernandes, 2008).

O capitalismo dependente gera, ao mesmo tempo, o subdesenvolvimento econômico e o subdesenvolvimento social, cultural e político. Em ambos os casos, ele une o arcaico ao moderno e suscita seja a arcaização do moderno seja a modernização do arcaico. Os elementos arcaicos e modernos nem sempre entram em choque decisivo, que termine com a eliminação das estruturas repudiadas. Estabelecem-se várias espécies de fusões e de composições, que traduzem os diferentes graus de identificação dos homens com a herança tradicional e com a modernização (Fernandes, 1975).

O cerne da questão não está no confronto de sucessivas rearticulações entre o arcaico e o moderno, mas em um tipo específico de modernidade, que só se poderia afirmar pela destruição do próprio capitalismo dependente e da sociedade de classes que ele engendra. A articulação de estruturas arcaicas e modernas é um requisito de manutenção do capitalismo dependente, cuja expansão só pode ser revertida de maneira muito lenta e jamais completamente (Fernandes, 1975).

Fernandes (2008) reforça que a modernização da economia nos países subdesenvolvidos não é uma simples reprodução da evolução anterior do capitalismo europeu, pois essa equivale, nos quadros históricos do século XIX, à europeização e acarreta efeitos europeizadores. Opera-se um salto, em várias esferas concomitantes da vida, do legado português às formas econômicas, jurídicas e políticas da Europa moderna – do liberalismo econômico, do parlamentarismo e da monarquia constitucional, isto é, dos mitos progressistas.

Trata-se, sobretudo, de uma europeização dos níveis de aspiração das classes dominantes ou de suas elites dirigentes, nem sempre dos modos de agir, raramente dos modos de ser e muito superficialmente do estilo de vida acessível a todos. Sobre a modernização do Estado brasileiro, por exemplo, num quadro de aprofundamento das desigualdades sociais

que marcou o período de ditadura no país, Yamamoto e Oliveira (2010) compreendem que setores mais atuantes da classe burguesa promoveram a expansão e institucionalização das políticas sociais a partir da lógica meritocrático-particularista, sem fazer frente à acumulação da dívida social.

A partir da estrutura construída no período colonial, os países subdesenvolvidos integram-se ao mercado internacional, em função dos interesses das nações hegemônicas, cumprindo uma particularidade histórica no âmbito geral de reprodução do capital, dada estruturalmente pela relação de dependência (Paiva et al., 2010). Na dimensão macropolítica, o capitalismo gera uma luta permanente pelo controle da economia mundial, que permite dirigir os processos de crescimento das economias dependentes, bem como monopolizar seus excedentes econômicos, que são transferidos para as economias hegemônicas. Por isso, a superação do capitalismo dependente, numa sociedade subdesenvolvida, repousa na forma de integração nacional alcançada pela ordem social competitiva, através da absorção dos padrões de organização capitalista do sistema econômico (Fernandes, 2008).

Conforme Fernandes (1975), a forma e os dinamismos dessa sociedade de classes podem ser abstraídos do fluxo histórico e do contexto estrutural, através de uma análise ao mesmo tempo histórica e estrutural do capitalismo dependente. É preciso situar esse modelo concreto de capitalismo que floresceu na América Latina, o qual lança suas raízes na crise do sistema colonial e extrai seus dinamismos organizatórios da incorporação econômica, tecnológica e institucional a sucessivas nações capitalistas hegemônicas e do crescimento interno da economia de mercado capitalista. Por isso, o capitalismo dependente está sempre se transformando, seguindo as evoluções das sociedades centrais hegemônicas, sem, no entanto, conseguir mudar o padrão de transformação, passando da articulação dependente para o desenvolvimento capitalista relativamente autônomo.

Uma sociedade subdesenvolvida e dependente não só possui uma economia de

mercado capitalista, como sua própria ordem econômica também o é, de tal modo que, no caso dos países latino-americanos, isto se revela por meio da conversão das políticas universais em políticas setorializadas de combate à desigualdade social, as quais se voltam para sua redução, sem o alcance de direitos sociais (Sposati, 2011). Sob esse aspecto, são reproduzidas condições para o fortalecimento do regime de produção capitalista nas economias dependentes, tanto que alguns autores focalizaram-nas como se essas constituíssem uma réplica do modelo hegemônico e estivessem num estágio inevitável e transitório da evolução do capitalismo, visão que falseia a realidade (Fernandes, 2008).

A formação e estrutura da economia capitalista dependente são constituídas para mantê-la polarizada e para proporcionar excedente econômico a outras economias capitalistas avançadas. No processo liberal de consolidação do modo de produção capitalista, a política social constitui um mecanismo lucrativo de aproveitamento interno desse capital, adotado pelo Estado para intervir nos conflitos que envolvem o processo de reprodução das relações sociais capitalistas, amortizando a luta de classes (Paiva et al., 2010). No clima de expansão econômica sob impacto de desenvolvimentos imperialistas ou monopolistas dos centros hegemônicos do mercado mundial, o que prevalece não é o interesse lucrativo em si, mas, conforme a fase do ciclo do capital, a chamada pirataria econômica, conhecida também como mentalidade espoliativa ou espírito especulativo (Fernandes, 2008).

De todos os sociólogos clássicos, incluindo Weber e Durkheim, Marx é o que apresenta maior interesse para os estudiosos das sociedades subdesenvolvidas, junto à tradição marxista, que não poupou esforços para explicar as manifestações concretas da questão social nas sociedades de classe, através da subsunção do trabalho pelo capital, da desigualdade social e da pauperização (Behring & Boschetti, 2018). Isso não se deve, exclusivamente, à importância de sua contribuição como pioneiro das teorias sobre o desenvolvimento econômico.

A adequação dos esquemas conceituais de Marx ao estudo sociológico das sociedades periféricas faz-se necessária para se entender e explicar, em sentido específico, as conexões entre capitalismo e classes sociais nas sociedades subdesenvolvidas. De acordo com Paiva et al. (2010), ao analisar a chamada acumulação primitiva, esse autor infere que o sistema colonial constitui momento fundamental do capitalismo mundial, pois assegurou tanto a extração de riquezas quanto um mercado de escoamento, funcionando como motor da acumulação de capital nos países europeus.

A teoria da acumulação capitalista, portanto, aplica-se frutiferamente ao estudo dessas sociedades, embora elas não apresentem as mesmas condições do modelo original, representado pelo capitalismo competitivo na fase de formação e expansão da indústria moderna. O ponto mais importante dessa discussão corresponde às proporções, significado e às funções da fase de acumulação originária de capital, pois as sociedades capitalistas subdesenvolvidas não contam com uma acumulação originária suficientemente forte para sustentar um desenvolvimento econômico autossuficiente, de longa duração, e para desencadear ou fomentar a implantação do capitalismo como um sistema socioeconômico irreversível (Fernandes, 2008).

Segundo Fernandes (2008), do mesmo modo que o capitalismo avançado, o capitalismo dependente assume várias formas e gradações. Apenas nos limites da América Latina, a caracterização sociológica permite distinguir três situações típicas, em sua manifestação histórico-social. O autor concentra-se sobre o tipo mais complexo de capitalismo dependente, no qual as sociedades nacionais consideradas parecem estar no limiar da transição para o capitalismo avançado. Toma-se como referência a própria sociedade brasileira, cuja razão da escolha não é meramente ocasional, pois se tem mais familiaridade em discutir essa questão através de materiais referentes ao Brasil.

No entanto, ocorre que esse país, juntamente com o México, representa o que se pode

designar como caso estratégico, cujos atributos aparecem com maior intensidade, precocidade e clareza. Yamamoto e Oliveira (2010) chamam atenção para as diferenças de contexto social entre os países industrializados e os emergentes nos quais foi implantada a agenda neoliberal, situando que mesmo sob avanços na área social e melhorias em indicadores específicos, o Brasil, por exemplo, continuou a ser classificado por agências internacionais como um país de desenvolvimento humano médio.

Outros países da América Latina já possuíram índices mais significativos de crescimento econômico, como, por exemplo, maior renda per capita; mercado interno mais diferenciado, com níveis de consumo mais alto, refinados e difundidos; e maior consistência de padrões econômicos competitivos. No entanto, essas características foram consideradas ilusórias diante dos interesses imperialistas, por resultarem de uma fonte de excedente econômico que não concorre para um desenvolvimento capitalista integrado, como sucedeu na Venezuela, graças ao petróleo; por se vincularem a uma expansão do setor urbano, com transferência de renda e incremento do consumo, como ocorreu com a Argentina; ou por exprimirem o próprio estancamento prematuro das potencialidades de crescimento inerentes ao capitalismo dependente, como aconteceu no Chile (Fernandes, 2008).

Ao analisar dados dos últimos 40 anos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) de países da América Latina em comparação com o cenário mundial, divulgados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Silva (2021) observou que as ondas de crescimento do capitalismo mundial, seguidas de crises de superacumulação, características do pós-guerra, foram substituídas, no final do século XX, por crescimentos baixos e quedas sucessivas. A situação da economia latino-americana é considerada ainda mais grave, pois nesse contexto, os baixos índices de crescimento devido à crise mundial de 2008 conviveram com instabilidades entre 2009 e 2016 que se acentuaram nos últimos anos em razão da pandemia do coronavírus, a exemplo do que ocorreu no Brasil, Argentina e México, os quais apresentaram picos

positivos do PIB, alternados com baixas significativas, seguidas de previsões negativas.

Convém destacar que enquanto o antigo imperialismo constituía uma manifestação da concorrência nacional entre as economias avançadas, o imperialismo moderno representa uma luta violenta pela sobrevivência e soberania do capitalismo em si. Na fase monopolista do capitalismo nos países periféricos, o Estado adquire importância ímpar na engrenagem da acumulação capitalista, à medida que tal processo demanda mecanismos de intervenção política, organicamente imbricados com as funções econômicas (Paiva et al., 2010).

A posição emergente dos países latino-americanos está permanentemente ameaçada pela hegemonia tecnológica, financeira e política dos países hegemônicos, os quais impõem uma política econômica neoliberal realisticamente orientada para a sua autoproteção. Como consequência, o novo modelo de imperialismo vigente envolve o crescimento rápido do fluxo internacional do capital, porém, também aumenta a rigidez do controle externo e da exploração, produto estrutural da situação global (Fernandes, 1975).

Mesa-Lago (2004) reuniu as iniciativas em política social dos 20 países da América Latina em três períodos: desde 1920; nos anos 1940; e ao final de 1950 e início de 1960. No primeiro período, despontam cinco países pioneiros, que desenvolveram medidas sociais nacionais, em decorrência da industrialização das demandas de trabalhadores urbanos: Chile, Uruguai, Brasil, Argentina e Cuba. No segundo período, figuram os países intermediários, cujas medidas foram incidentes em concomitância às iniciativas européias: Costa Rica, Equador, Peru, Panamá, Paraguai, Colômbia, México e Venezuela. No terceiro período, destacam-se seis países considerados de iniciativa tardia, onde as políticas sociais aparecem de forma residual e excludente: República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Haiti e Honduras.

De acordo com Sposati (2011, 2016), mesmo nos países latino-americanos que já apresentaram economias mais expressivas, a exemplo do Brasil, Argentina e Chile, os quais

têm arcado com as consequências de uma crise econômica e política de natureza estrutural, associada às regulações de ajustes do capitalismo internacional, os direitos humanos progrediram mais no papel, pois o pacto que propiciou o avanço legislativo atingiu em parte os valores avessos à universalização de direitos. Sobre essa questão da positivação dos direitos, Bensaïd (2010) explica, a partir das contribuições de Marx, que esses são conquistas preciosas numa perspectiva histórica, como a forma definitiva da emancipação na ordem atual do mundo, sendo, portanto, necessários para prolongar o movimento de emancipação humana, mas insuficientes para transformar os fundamentos da sociedade vigente.

À semelhança de outras regiões das Américas, os países latino-americanos sofreram desdobramentos da expansão da civilização ocidental, isto é, de um tipo moderno de colonialismo organizado e sistemático. Esse teve seu início com as conquistas espanholas e portuguesas a partir do século XV e adquiriu formas mais complexas após a emancipação nacional desses povos, entre os quais o capitalismo foi erigido sobre a crescente agudização de suas contradições sociais e desumanização da dominação externa (Paiva et al., 2010).

O sistema básico de colonização e dominação externa, experimentado por quase todas as nações latino-americanas, durante pelo menos três séculos, foi construído de acordo com os requisitos econômicos, culturais e políticos do assim chamado antigo sistema colonial. Sob os fundamentos legais e políticos, que legitimavam a dominação exterior, os colonizados eram submetidos à vontade e ao poder das Coroas da Espanha e de Portugal, às quais deviam, como vassallos reais, obediência e lealdade (Fernandes, 1975).

Os principais tipos de dominação externa, a que foram submetidos os povos latino-americanos, tinham como características em comum a projeção do cenário histórico e do contexto sociocultural da região. Por extrapolarem este âmbito restrito ou local em que o sistema tenta mantê-las, as lutas populares poderiam colocar em ameaça a ordem capitalista nesse continente, sendo papel do Estado reprimê-las ou articular respostas específicas e

limitadas, como a conversação e a negociação das reivindicações (Faleiros, 2017b).

Nesse sentido, somente alguns países, como Argentina, Uruguai, Brasil, México e Chile, conheceram todas as formas de colonização, enquanto outros, como Haiti, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Paraguai e Peru, experimentaram formas típicas de dominação, tornando-se economias territoriais e versões modernizadas do antigo sistema colonial ou do neocolonialismo transitório do início do século XIX. Esses últimos só atingiram esse patamar de desenvolvimento em razão do crescimento econômico interno e da eficiência das estruturas de poder nacionais, as quais foram utilizadas para criar uma posição de barganha na economia mundial e na organização internacional do poder (Fernandes, 1975).

O mundo subdesenvolvido não apenas apresenta uma variedade de situações histórico-sociais, como dificilmente se pode explorar seus recursos geopolíticos, para estudá-los, sem uma criteriosa adequação às condições de trabalho do sujeito-investigador e às condições socioculturais de manifestação dos objetos de estudo. Sob essa ressalva, pode-se afirmar que o fardo da acumulação do capital é carregado pelos países latino-americanos, mas seus efeitos são absorvidos pelas economias centrais, que funcionam como polos de apropriação do excedente econômico gerado (Fernandes, 2008). O montante produzido na América Latina, como explicam Paiva et al. (2010), fruto da exploração da força de trabalho, é apropriado pelo capital interno, permanecendo em solo nacional, pelo capital externo, pertencendo ao domínio estrangeiro, e pelo Estado, sendo transferido para o Poder Público.

Desse modo, como reforça Fernandes (1975), as complicações dos países latino-americanos subdesenvolvidos não são menores que as das sociedades capitalistas centrais e hegemônicas, ao contrário, são ainda maiores, causando problemas mais difíceis de serem solucionados. No contexto da América Latina, o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna, pois esses se desenvolveram sem contar com condições de crescimento autônomo, o que constitui a maior fonte de problemas dessa região.

Segundo Paiva et al. (2010), este tipo de capitalismo dependente caracteriza-se por ser uma formação social particular de desenvolvimento capitalista em que o movimento de acumulação de capital, em escala internacional, conforma e condiciona cada dinâmica e estrutura interna. As relações de classe nos países de capitalismo dependente e tardio, como os latino-americanos, carecem de dimensões estruturais e dinamismos societários, que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibradas da ordem social, inerente à sociedade capitalista.

O processo de formação do capitalismo no Brasil apresenta peculiaridades históricas em relação aos demais países da América Latina, devido a alguns fatores, como a colonização por países imperialistas, principalmente, Portugal e Espanha, entre os séculos XVI e XIX; o peso do escravismo sobre a cultura, os valores e as ideias nacionais; o desenvolvimento regional desigual, combinado com o coronelismo e as oligarquias, entre outras especificidades (Behring & Boschetti, 2018). De acordo com Montañó e Duriguetto (2017), o desenvolvimento das relações sociais tipicamente capitalistas no país não acompanhou o mesmo tempo histórico das nações de capitalismo central, de tal modo que sua formação é impregnada de elementos modernos e arcaicos, que se articulam e se conservam em razão da via não-clássica do processo tardio de transição para o capitalismo dependente.

O desenvolvimento capitalista em solo brasileiro significou coisas distintas, em cada uma das fases que marcaram a evolução interna do capitalismo mundial. Em nenhuma delas houve uma réplica da expansão capitalista característica das nações tidas como centrais e hegemônicas, no que diz respeito à irradiação e à difusão do capitalismo no mundo moderno. Pelo contrário, nas fases comercial, industrial e financeira do capitalismo internacional, o desenvolvimento capitalista no Brasil apresentou traços típicos das nações consideradas como periféricas e heteronômicas, sejam ou não de origem colonial, como os países latino-americanos e outras regiões de capitalismo dependente (Fernandes, 1975).

Fernandes (1976) chama atenção para a alteração decorrente do salto econômico que se deu, na transição neocolonial, graças à incorporação da economia nacional ao mercado capitalista mundial. Os arranjos estruturais resultantes desse processo criaram uma economia articulada, pois o mercado capitalista moderno se superpunha à produção escravista, destinada à exportação, consumo ou mercado interno.

A integração econômica do Brasil com outros países da América Latina e do globo era dotada de dinamismos próprios de desenvolvimento e de potencialidades de crescimento a longo prazo, relativamente fortes sempre que a procura externa pudesse garantir a expansão do setor de produção escravista. Para Paiva et al. (2010), a emancipação do estatuto colonial pelas sociedades latino-americanas, geradas a partir dos processos de independência e baseadas na escravidão, na concentração de terras e na produção de bens voltados para o mercado externo, evidencia que, além de não significar a superação de determinantes fundamentais daquele período, manteve seu cerne e aprofundou suas raízes.

Fernandes (2008) lança luz sobre a natureza do capitalismo agrário que se constituiu no Brasil e suas influências mais profundas sobre a formação do capitalismo urbano-industrial e da sociedade de classes nacional. Por mais que se deseje o contrário, o capitalismo, como modo e sistema de produção de bens e serviços, constitui uma manifestação tardia da evolução econômica e histórico-cultural do país, que não estava incubado no antigo sistema colonial.

Esse não é apenas um sistema econômico, mas também, e acima de tudo, uma complexa realidade sociocultural, cuja formação e evolução histórica estão atreladas a vários fatores extra-econômicos, do direito e do Estado nacional à filosofia, religião, ciência e tecnologia. Conforme Faleiros (2017b), a reprodução do capitalismo inscreve-se nas relações sociais de produção de trabalho, sendo essas relações de exploração o fundamento da sociedade capitalista. O trabalhador que produz mercadorias ou serviços também produz suas

condições de sobrevivência através do salário que recebe e gera riquezas que são apropriadas pelos capitalistas, em uma incessante busca por lucro e pela acumulação de capitais.

No caso brasileiro, como cita Fernandes (2008), a economia só ganhou significado capitalista interno após a ruptura com o sistema colonial e seus desdobramentos políticos e sociais, mas, essa ainda preservou, em grau variável, conforme as regiões do país, suas funções extracapitalistas, relacionadas ao direito, Estado, religião e costumes. Nas estruturas do colonialismo, repousava o poder econômico e político dos senhores de terra, até mesmo após a abolição do comércio escravista a partir do século XIX, a desagregação do regime de castas e a universalização do trabalho entre as classes populares. Sposati (2011) compreende que essas regulações seletivas e suas marcas históricas produziram uma separação social de tal gravidade no Brasil e nos demais países latino-americanos, que impediu a constituição de sistemas igualitários nessa região, como os experimentados pelas iniciativas europeias.

A categoria política social foi adotada neste trabalho por oferecer subsídios teóricos para compreender, sob uma perspectiva crítica, os processos de implementação e monitoramento da política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária nos diferentes níveis de gestão, nacional, estadual e municipal. Ao lado de outras ferramentas analíticas, como questão social e políticas públicas, a noção de política social contribui para situar os limites da política de convivência familiar e comunitária no sistema capitalista, a qual possibilita a diminuição da ruptura dos vínculos e da institucionalização, porém, não dispõe de condições para reverter seus fundamentos.

## **2.2 Movimentos sociais**

Em termos conceituais, os movimentos sociais podem ser diferenciados de outras instâncias, como os sindicatos de trabalhadores e os partidos políticos, por serem

organizações não institucionais, que atuam em diferentes esferas, com objetivos de curto prazo. Distinguem-se também das ONGs, pois são conformados pelos próprios sujeitos pertencentes a determinados grupos, que se mobilizam por respostas para enfrentar as questões com as quais estão diretamente envolvidos. Esses movimentos de massa podem estar mais próximos de paradigmas classistas, voltados para as necessidades do trabalhador, quando são chamados de tradicionais, ou policlassistas, de cunho cultural, conhecidos como novos movimentos sociais (Corrêa & Almeida, 2012; Montañó & Duriguetto, 2017).

As lutas democráticas no Brasil e em outros países da América Latina nas décadas de 1970 e 1980 contribuíram para ampliar a participação das massas no contexto dos regimes burgueses democráticos e a resistência popular a governos autoritários e centralizadores, de natureza tecnocrática e militar, processo que deu origem às mobilizações de massa. Ao lado de organizações tradicionais, como sindicatos e partidos políticos, os movimentos sociais buscaram assegurar os direitos do povo, contrapondo o regime social imposto pela burguesia, que transfere o controle dos mecanismos de produção para o mercado, ao seu próprio modelo, fundado na organização das massas em função de seus interesses imediatos, assim como em sua participação direta nas instâncias pertinentes de decisão (Marini, 1991).

A definição de movimentos sociais foi construída a partir da noção monossêmica, conforme a qual as ações coletivas eram impulsionadas a partir de pautas que possuíam um sentido articulador entre seus participantes, isto é, uma agenda de luta por direitos que consolidaria sua unidade interna. Entretanto, com o passar das décadas, os estudos sobre os movimentos sociais foram aprofundados e incorporaram noções polissêmicas: da estabilidade e identidade interna para a provisoriedade de ações e do espírito coletivo para a manutenção da individualidade como elemento de preservação das liberdades civis. As mudanças nas estruturas sociais, que definem as relações em uma sociedade complexa, mais racionais e com menos vínculos afetivos, começaram a determinar as alterações nas características das

ações sociais (Ricci, 2018).

Marini (1985) enfatiza que os movimentos de massa resultantes desse período, como as associações sindicais, os partidos políticos e os movimentos sociais, não são entidades antagônicas e excludentes, mas fenômenos de massa relacionados a âmbitos distintos da vida real, dimensões e instâncias diferentes de participação do indivíduo na sociedade. Em um mundo dividido em classes e grupos sociais, ao cidadão não é ofertada a participação direta na sociedade política e no Estado, mas o engajamento como membro de sindicatos, partidos e movimentos populares, com exigências particulares e específicas.

Contrapor esses segmentos a partir da ótica autonomista ou hierarquizá-los entre si ao velho estilo das forças progressistas pode colocar obstáculos entre suas manifestações e assim desintegrar os indivíduos e suas práticas sociais. Por outro lado, assumir seu desenvolvimento interdependente e harmônico aponta para a recuperação do homem integral em sua diversidade e riqueza, permitindo que esse possa construir uma sociedade que lhe ofereça amplo espaço de participação nas decisões políticas (Marini, 1985).

Essas formas tradicionais de organização política tornaram-se hegemônicas no decorrer do século XX, sendo caracterizadas como: estruturas de representação verticais, de organização duradoura, com forte coesão interna e focadas em programas ou direitos objetivados em pautas definidas entre seus membros (Ricci, 2018). A necessidade de articulação entre as lutas do movimento sindical e trabalhador vem sendo discutida no Brasil desde os anos 1980, em encontros e assembleias dos mais variados movimentos, sendo essa uma das principais configurações da luta de classes no país (Guimarães, 2015).

Ainda segundo esse autor, a escassez de referências mais explícitas aos partidos políticos como aliados na luta pela transformação societária expressa a cultura política brasileira, na qual ainda impera uma visão negativa dessas entidades. Para Corrêa e Almeida (2012), os movimentos sociais distinguem-se por serem organizações não institucionais, que

atuam nas diferentes esferas sociais, com objetivos a curto prazo. Esses podem estar mais próximos de paradigmas classistas, voltados para o trabalho e às necessidades básicas, ou policlassistas, de cunho cultural e identitário.

Na luta por sua proposta democrática de governo, os movimentos sociais têm elevado sua capacidade de mobilização das massas, de concretizar alianças com as forças progressistas e reunir amplos setores da população, vislumbrando sua unificação no plano social e a reconstituição de suas linhas de ação, o que pode ser visto desde o fim dos anos 1980 nos processos eleitorais do México, Brasil, Argentina, Peru e Venezuela. A experiência desses povos os ensinou que a concentração de poder nas mãos do Estado, quando esse não pertence ao povo, apenas o reforça como máquina de dominação da burguesia, de modo que interessa aos movimentos sociais debilitar sua força econômica, a fim de transferir as atribuições da burguesia para as massas, propondo a subordinação dos instrumentos estatais de regulação às organizações populares (Marini, 1991).

Guimarães (2015) compreende que em meio aos avanços e entraves na estrutura interna dos movimentos sociais, a luta pela hegemonia de seu projeto societário exige desses a capacidade de estabelecer alianças com outros sujeitos coletivos, mas também requer a capacidade de identificar os mecanismos de exploração adotados pelos seus opositores. Portanto, a articulação dos movimentos sociais com outras entidades progressistas mostra-se extremamente necessária, principalmente nos contextos de crise do capital, nos quais esse se mostra muito mais radical e os movimentos de massa são fragmentados. A formação de alianças entre as forças populares permite saltos qualitativos em termos políticos, pois se busca efetuar uma verdadeira ruptura com o corporativismo, de modo a abranger, nas pautas defendidas, os interesses da classe trabalhadora através de movimentos unitários de luta.

O Estado nacional-desenvolvimentista, que é construído a partir da década de 1930 no Brasil e em outros países da América Latina, com raízes na ideologia nacionalista e populista

e na aliança entre as classes médias proprietárias e as assalariadas, sofre uma mutação nos anos 1960. Isso ocorre sob o impacto da radicalização das lutas populares, com início na década anterior, e a influência da política externa, correspondente à adoção da doutrina de contra-insurgência, o que motiva uma série de golpes militares na região, acentuando o caráter autoritário do Estado e expressando a readequação de sua base social (Marini, 1994).

Como é explicado por Guimarães (2015), o desenvolvimento capitalista de parte dos países latino-americanos foi conduzido de forma elitista e antipopular, marcado por apoios e negociações entre as classes sociais dominantes. Estrategicamente, essas antecipavam as reivindicações da classe trabalhadora, dependendo da conjuntura, recorriam à repressão via Estado ou, nos casos mais extremos, apelavam aos golpes de Estado, para evitar grandes pressões populares em direção a uma ruptura radical com a ordem vigente.

Sob o marco das ditaduras militares latino-americanas, os espaços de participação popular são restringidos e o exercício do poder é concentrado no bloco formado pelos militares e pelo grande capital nacional e estrangeiro. O desenvolvimento dos movimentos democráticos populares evidenciou a incapacidade dos regimes autoritários de promoverem uma estabilidade política duradoura nessa região (Marini, 1985).

Em meio a transformações em sua natureza devido ao desenvolvimento das sociedades de classes, a burguesia viu o florescimento dos movimentos sociais na década de 1970 com receio, mas logo aderiu à causa popular, assumindo, no entanto, sua condução ideológica e política, além da tentativa de unificação por meio de um grande acordo entre suas diferentes frações de classe. Esse processo favoreceu o caráter pacífico da transição democrática e permitiu que a criação de uma nova institucionalidade ocorresse sob um clima relativo de continuidade, guiando-se pela realização de um amplo pacto social capaz de restituir a legitimidade do sistema de dominação burguês e do próprio Estado (Marini, 1985).

Desde os anos 1980, com as derrotas sofridas pelas forças progressistas e a

subordinação dos movimentos de massa à hegemonia burguesa, os países da América Latina têm imposto políticas neoliberais nessa região, as quais foram aplicadas do México a Argentina, ocasionando a destruição de parte do parque tecnológico construído por esses países depois dos anos 1930. A adoção dessas medidas também contribuiu para o aumento do desemprego, a diminuição dos salários e a resistência do Estado em atender as necessidades básicas da população, gastos sociais tidos como improdutivos pelo mercado, mas que contribuem para a reprodução da força de trabalho e valorização do capital (Marini, 1993).

De acordo com Guimarães (2015), a classe trabalhadora latino-americana vivencia cotidianamente a miséria gerada pelo neoliberalismo nas economias de capitalismo dependente, a qual se expressa por meio da concentração latifundiária, superexploração do trabalho e dificuldade de acesso a direitos básicos. As estratégias dos movimentos sociais neste contexto de luta contra a hegemonia burguesa são aspectos centrais no processo de organização e mobilização popular, pois significam, por um lado, empreender a crítica à dominação capitalista e, por outro, construir possibilidades de transformação dessa realidade.

O movimento de redemocratização da América Latina na década de 1980, à medida que aplicou princípios neoliberais sob a hegemonia burguesa, limitou seus resultados à reconquista do sufrágio universal e a certos avanços nas liberdades públicas, paralelamente a uma autonomia exacerbada do Estado na gestão econômica, reduzindo a participação do povo nesse processo, protagonista dos movimentos contrários às ditaduras militares. Desta tendência de conquistas no âmbito da cidadania e dos direitos civis, não puderam se isentar nem mesmo os países centro-americanos, representados por Guatemala, Costa Rica e Nicarágua, nos quais as mobilizações populares se manifestaram com maior intensidade nesse período, devido à combinação de diversas formas de luta popular (Marini, 1994).

Convém ressaltar, a partir dos apontamentos de Guimarães (2015), que a garantia de direitos, no contexto das sociedades capitalistas subdesenvolvidas, atravessa diversas tensões

e expressões contraditórias, pois sua positivação na lei se dá por meio de uma perspectiva classista do direito, relacionada a segmentos dominantes da burguesia, a qual apresenta potencialidades e limites definidos no interior da luta de classes entre patrões e empregados. Desse modo, apesar de suas contradições e limitações, a luta por direitos humanos e sociais constitui uma pauta legítima e necessária dos movimentos sociais latino-americanos, no âmbito da qual esses sujeitos coletivos podem fortalecer sua capacidade de organização e resistência às investidas do capital estrangeiro.

Segundo Marini (1994), as razões pelas quais a redemocratização latino-americana não chegou a incidir na gestão estatal da economia estão relacionadas à natureza assumida pelo Estado e às características que os movimentos sociais possuíam nesse contexto. Tendo em vista a reestruturação do mercado capitalista mundial, o monopólio tecnológico, a dependência financeira e a integração dos blocos econômicos, a burguesia latino-americana buscou novos modos de reprodução capitalista que excluíssem o povo do processo de elaboração das políticas de Estado relacionadas à economia.

Gomes e Maheiria (2011) compreendem as formas de participação dos movimentos sociais como uma prática que transcende as fronteiras das questões políticas propriamente ditas e do poder, envolvendo também questões subjetivas, como afeto e necessidade. Esses componentes oferecem subsídios para transformar as variadas formas de organização social em espaços de amizades, conflitos, trocas, construções, aprendizagens, avanços e retrocessos, ou seja, lugares mediadores de práticas de significação constituintes e constituídas por seus participantes, que se formam e se recriam na complexidade desses processos.

O desenvolvimento dos movimentos sociais na América Latina dividiu as forças populares, criando obstáculos para que se projetassem no plano político com sua força real, o que as levou a se manifestarem como movimento organizado apenas durante as crises do capital. Nessas situações, as contradições são acentuadas, a ideologia individualista é

difundida e a formação histórica do Brasil e dos outros países latino-americanos dificultam a mobilização das forças progressistas diante do colapso econômico (Guimarães, 2015). Desse modo, as ações dos movimentos sociais permaneceram ligadas aos seus interesses imediatos, sem se transformarem em objetivos de alcance geral, uma vez que a substituição de seus dirigentes pelos novos quadros de gestão enfraqueceu as forças de resistência, culminando na perda da unidade de direção pelos seus setores estratégicos (Marini, 1985).

A complexidade dos elementos que formam os movimentos sociais e a transformação estrutural de suas condições de vida ainda não foram assimiladas pelas classes médias, as quais cresceram na esteira da classe operária, como o proletariado industrial, que assimilou contingentes urbanos e rurais em proporções imensuráveis. É por isso que a elevação do grau de organização das massas na América Latina, observado desde os anos 1970, não foi suficiente para neutralizar a ofensiva ideológica da grande burguesia. Diante do florescimento da consciência do povo sobre as mazelas do sistema opressor, a burguesia deformou as aspirações populares, oferecendo reformas liberais onde surgiam exigências de participação social, que privilegiassem as organizações sociais do Estado e as convertessem em órgãos de decisão sobre as questões da população (Marini, 1985).

Em razão da subordinação aos interesses burgueses a que se encontram submetidos os movimentos sociais, as condições de negociação dos governos são menores à medida que o povo é afastado das instâncias de decisão, as forças progressistas se tornam passivas, a burguesia industrial se enfraquece e a presença direta do capital transnacional se torna forte. Seja individualmente, como no caso do México e do Chile, seja agrupados, como no caso dos países que integram o Mercado Comum do Sul (Mercosul), essas negociações com o Estado ocorrem sob o marco da política delineada pelos EUA, que foi anunciada pelo ex-presidente George W. Bush com o nome de Iniciativa das Américas (Marini, 1993).

A relação entre os movimentos sociais e o Estado tem variado em função dos

objetivos estratégicos desses primeiros, das condições em que operam a negociação e correlação de forças entre essas instâncias e da interdependência daquele último com a sociedade civil (Guimarães, 2015). Para Abreu e Leite (2016), o Estado adota inúmeras estratégias para evitar o fortalecimento de segmentos mais organizados dos movimentos sociais, oferecendo concessões pontuais, e impedir que suas ações coletivas se tornem massivas, a ponto de desequilibrar as relações de poder balizadas pelas classes dominantes.

Diferente dos movimentos sociais tradicionais, de base classista, os novos movimentos sociais, concebidos na década de 1960, na Europa, têm como foco principal as esferas cultural e ideológica da sociedade, as quais não são tomadas como superestruturas determinadas por uma infraestrutura de base econômica. No seu estudo sociológico, são priorizadas questões como cultura, ideologia, consciência, crença, micromobilização e solidariedade, ocupando-se especialmente do papel que desempenham os processos de construção de identidades coletivas em sua formação (Corrêa & Almeida, 2012).

Essas são geradas no processo das ações coletivas, por meio das quais os agentes sociais criam suas identidades a partir de si mesmos, dos outros e do ambiente em que estão inseridos, num processo complexo e não linear que envolve relações sociais amplas e constantes, mediadas por demandas simbólicas em torno das identidades coletivas e estilos de vida. Ricci (2018) acrescenta a essas características o anti-institucionalismo, operacionalizado pelos novos movimentos sociais europeus na década de 1980, aos quais coube a auto-organização e a construção da identidade pela diferença, procurando impor suas demandas contra as estruturas de poder vigentes mediante uma permanente organização da base excluída social, política e economicamente, no que se denominou de mobilismo.

Conforme explicam Corrêa e Almeida (2012), a teoria dos novos movimentos sociais, que tem nesses seu objeto de estudo, recebeu contribuições de diversos sociólogos europeus, entre Alain Touraine, Jurgen Habermas, Alberto Melucci e Claus Offe, os quais negavam a

distinção conceitual entre novos e velhos movimentos sociais. Para esses autores clássicos, o estudo dos movimentos sociais a partir da abordagem sociocultural contribui para redescobrir os agentes sociais, esquecidos tanto pelas teorias marxistas estruturalistas quanto pelas teorias racionalistas das estratégias e decisões.

Eles distinguem a política tradicional, levada a cabo por empregados e trabalhadores, em busca de ganhos econômicos e políticos, e a política contemporânea, realizada pela classe média, jovens e pelos grupos com alto nível de educação, na busca por qualidade de vida, igualdade, autorrealização individual, participação e direitos humanos. Estes movimentos culturais, ideológicos e simbólicos são, em resumo, antinucleares, pacifistas, alternativos, contra impostos, de ação cidadã, autonomia e participação política, de minorias, estudantes, mulheres e de resistência a reformas impostas pelo Estado (Corrêa & Almeida, 2012).

Na esteira dos novos movimentos sociais, de origem européia, os protestos que ocorreram no Brasil em 2013, as Jornadas de Junho, iniciaram com uma luta pontual contra o aumento de tarifas, porém, ramificaram-se em causas heterogêneas, aos moldes de manifestações ocorridas em países árabes, mesclando interesses locais e globais (Abreu & Leite, 2016). Entre suas características, estão as manifestações fragmentadas e os chamados coletivos, decisões por assembleia, respeito à individualidade, sentimento anti-institucionalista, provisoriedade e horizontalidade (Ricci, 2018). A esses aspectos, Sales, Fontes e Yasui (2019) somam arranjos em rede e com apelo à ação direta; participação de jovens, residentes em centros urbanos; independência das organizações tradicionais; uso de tecnologias virtuais; difusão de pautas e articulação com outros movimentos.

Segundo Richter, Ortolano e Giacomini (2014), essas mobilizações sociais levaram milhares de pessoas às ruas, entre estudantes, desempregados, idosos, negros, trabalhadores, representantes da comunidade LGBTQI+ e segmentos da classe média, que dificilmente utiliza o serviço público. Esses grupos diversos agiram de forma conjunta em busca de

contestar as instituições públicas, compartilhando do descontentamento com as políticas públicas nas mais variadas áreas.

Em razão de suas pautas gerais e dispersas e sua natureza policlassista e despolitizada, conforme analisam Abreu e Leite (2016), os protestos de 2013 não transformaram radicalmente a estrutura social brasileira, mas, por outro lado, abriram espaço para a ascensão de movimentos conservadores de extrema-direita. Os principais desdobramentos deste processo de deslegitimação das forças políticas estabelecidas no modelo democrático e de desestruturação das instituições sociais foram as manifestações de direita, ocorridas no ano de 2015, contra o segundo mandato de Dilma Rousseff, e seu posterior *impeachment* na presidência do Brasil, em 2016 (Ricci, 2018).

A categoria movimentos sociais foi empregada neste trabalho, sob o viés teórico dos movimentos de massa tradicionais e classistas, para auxiliar na compreensão das formas de organização dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e da tentativa de articulação entre os agentes sociais governamentais e não governamentais da rede de proteção. Em conjunto com outros instrumentos conceituais, como ONGs, sindicatos e partidos políticos, a definição de movimentos sociais permite contextualizar a atuação desses conselhos e agentes no regime social dominante, o qual transfere o controle sobre o aparato estatal das mãos do mercado para a sociedade civil, sob a tônica do deslocamento das formas tradicionais de mobilização social para ações mais concessivas e menos contestatórias.

### **2.3 Ação política**

A ação política, cuja definição muito se aproxima da noção de incidência política, pode ser concebida como um conjunto de eventos intencionais e corpóreos, relacionados a situações específicas, com potencial gerador de transformação da realidade, uma vez que

impulsionam movimentos de resistência diante de situações de injustiça social (Roldán Vargas, Giraldo Giraldo, & Martínez Trujillo, 2017). Os espaços públicos e deliberativos constituem o lugar político ideal para emergência desse tipo de ação, pois são regulados e repartidos pelo Estado entre os segmentos de classe, determinam visibilidades e invisibilidades, o que está dentro e o que está fora, reconhecimentos e exclusões, além de incidirem na trajetória dos agentes que reivindicam direitos (Figueroa-Grenett, 2018).

Conforme chama atenção Marini (1994), como resultado da crise mundial do capital, a marginalização humilha os oprimidos, a pobreza degrada a dignidade do povo e o desemprego divide a classe trabalhadora. Não é coincidência, portanto, que as reivindicações populares estejam perdendo o alcance de períodos passados, quando as massas resistiam às investidas do capital estrangeiro, lutavam pela distribuição das riquezas e exigiam o aumento dos gastos públicos com educação, saúde e moradia. Em tempos de crise econômica do capital, os trabalhadores ficam dispersos, cada vez mais pressionados por suas necessidades imediatas, e acabam fragmentando sua identidade de classe, encontrando cada vez mais dificuldades para articular uma ação coletiva, em um ambiente de deterioração estrutural de suas condições objetivas de vida, de corrupção e delinquência.

A emergência de uma ordem estatal democrática no Brasil e em outros países da América Latina na década de 1980 apontou caminhos sobre a participação da sociedade civil nas estruturas de poder, a capacidade desse segmento para implementar políticas que atendam aos seus próprios interesses, com autonomia e independência e a perspectiva desses povos diante das transformações pelas quais os países centrais e periféricos passaram no final do século XX (Marini, 1991). Como exemplo de participação institucionalizada, Mucci e Mafra (2016) citam os conselhos de políticas públicas, nos quais, os sujeitos constroem suas opiniões a partir de um debate público-reflexivo, voltado a produzir um poder democrático que, além de legitimar suas ações, consiga transpor barreiras burocráticas impostas pelo

Estado, fortalecendo os processos de participação política.

Falar de democracia no contexto da América Latina implica, como pressuposto necessário, em abordar o tema da capacidade das forças populares de autodeterminação, quer dizer, de fixar suas próprias metas em liberdade, atendendo primariamente as suas exigências imediatas. Significa, portanto, evocar a situação de dependência econômica em que se encontram os países latino-americanos no capitalismo mundial e entender, por conta própria, a luta pela democracia como uma disputa pela emancipação nacional, que envolve a articulação de esforços entre os povos dessa região (Marini, 1985).

Como desdobramento desse processo, segundo Costa e Prado (2016), a crise das ciências humanas, nos países latino-americanos, na década de 1970, contribuiu para afirmar a dimensão social e histórica do conhecimento e do compromisso ético-político do intelectual na promoção da mudança social. Passou-se a atrelar a produção do conhecimento à consciência da população sobre os determinantes políticos das relações de dominação e ao resgate do seu papel na construção da sociedade, compreendendo os sujeitos como participantes e não como objetos de pesquisa.

Conforme explica Marini (1991) sobre o processo de integração entre os países latino-americanos, é necessário retirá-lo da competência exclusiva dos governos e da burguesia, por meio de uma maior iniciativa das forças populares, o que supõe uma coordenação de ações nos âmbitos sindical, social e cultural, assim como nas esferas partidária e parlamentar. O plano de integração dos povos da América Latina precisa deixar de ser um mero negócio, destinado tão somente a garantir áreas de investimento e mercado para o capital estrangeiro, e se converter em um grande projeto político e cultural, tal como conceberam as forças progressistas tradicionais.

Sob a perspectiva dos novos movimentos sociais, Mattos (2010) sugere ampliar a ação política dos movimentos identitários para além dos limites estabelecidos pela concepção

essencialista de identidade, em busca de objetivos mais amplos e inclusivos, em coalizão, ainda que temporariamente, com grupos de interesses diversos. Em outras palavras, em vez de lutar por objetivos que beneficiassem a mulher, o negro ou os homossexuais, grupos com um conjunto definido de características essenciais, esses movimentos tentariam formar alianças temporárias com segmentos de classe progressistas e conservadores em torno de objetivos comuns, como o direito à saúde, educação, moradia, saneamento básico etc.

Para que o projeto de integração latino-americana ocorra de forma democrática, os trabalhadores, estudantes, intelectuais e as organizações sociais dos países da América Latina precisam construir instrumentos eficazes de cogestão dos recursos do Estado. Esses devem ser capazes de articular as lutas do povo nos planos reivindicatório e da legislação laboral, oferecendo meios para a inclusão de seus representantes nos órgãos existentes, na esteira da integração político-econômica (Marini, 1991). Como explicam Mucci e Mafrá (2016), tendo como exemplo a participação de agentes sociais nos conselhos de políticas públicas, os fatores que mais dificultam os processos participativos no âmbito das arenas públicas são a inexperiência em participação política e o despreparo em gestão pública, uma vez que fragilizam os espaços de deliberação e a construção de agendas.

Na direção dos debates sobre a implantação da democracia na América Latina, essa é entendida como uma forma de organização do Estado, que busca garantir os direitos dos cidadãos e lhes assegurar mecanismos de intervenção quanto à designação dos governantes e, desse modo, permite a tomada de decisões sobre determinadas políticas públicas. A participação direta das forças populares na elaboração das políticas sociais de saúde, educação, trabalho, moradia e, em particular, das que afetam a economia e determinam as condições materiais de vida da população é algo ainda pouco visto na realidade social dos países latino-americanos (Marini, 1994).

Em comparação com as ações políticas mais comuns no modelo vigente de

democracia representativa, como o ato de votar, as manifestações sociais e os protestos de massa, Figueroa-Grenett (2018) situa as marchas e performances, com inspiração no projeto de democracia participativa. Conforme explica o autor, trata-se do uso intensivo do corpo e da apropriação do espaço público, ruas e praças centrais, por meio de elementos lúdicos, principalmente pelo público jovem, como uma experiência de participação política direta, dotada de uma enorme potência criativa.

Segundo Marini (1994), o modelo democrático precisa ser compreendido de maneira dinâmica, como um modo ou, até mesmo, um método de interação entre a sociedade civil organizada e o Estado, tal como se constitui a partir da formação da sociedade burguesa, tema de análise da teoria política moderna. O cerne do problema da democracia reside, portanto, na relação existente entre o Estado, expressão manifesta do poder, e a sociedade civil, entendida como a esfera da economia e das classes sociais, isto é, na origem e no exercício da soberania, tomada como poder absoluto.

Para Costa e Prado (2016), os antagonismos políticos proporcionam uma pluralidade de lutas democráticas, a partir de articulações contingentes entre demandas políticas distintas, que abrangem as relações sociais. Na visão desses autores, constitui papel das forças progressistas multiplicar os espaços políticos participativos e impedir a centralidade do poder nas mãos do Estado e de segmentos da burguesia, enquanto pré-requisitos da transformação da sociedade pela via democrática.

O conceito de democracia está presente na consciência dos povos latino-americanos e no discurso de seus dirigentes, pertencentes às classes dominantes, através do atendimento às necessidades mais urgentes daqueles, da superação das condições de superexploração e miséria em que vivem os trabalhadores e da edificação de uma sociedade que respeite a vontade da maioria e faça dos interesses dessa seu critério prioritário de ação. Os conselhos de participação social, por exemplo, constituem espaços comunitários geradores de ações

políticas, com grande potencial transformador, os quais dão lugar a lutas sociais e a movimentos de resistência diante de situações de injustiça social (Roldán Vargas et al., 2017).

Esse cenário contribui para a consolidação de uma sociedade mais justa, equitativa e democrática, pois a luta pela democracia equivale ao combate à dominação e à exploração de muitos por poucos, do trabalho pelo capital, sendo a disputa por uma ordem social que caminhe para a justiça e à igualdade. Em outras palavras, perante as dificuldades de definição, consiste na luta pelo socialismo, pouco importando os qualificativos que se aderem a esse conceito ou os prazos previstos para sua consecução (Marini, 1985).

Em busca de soluções eficazes contra o sistema de dominação burguesa, as forças progressistas da América Latina têm como principal desafio formular um projeto independente ao modelo representativo de democracia, imposto pelas classes sociais hegemônicas. A participação de crianças, adolescentes e jovens nos conselhos deliberativos é uma das alternativas possíveis, pois, nesses espaços, podem expressar experiências cotidianas junto a suas famílias, a fim de propor soluções que tornem visíveis os problemas de sua comunidade, sensibilizar outros agentes sociais e empreender ações coletivas que auxiliem na transformação de suas condições de vida (Roldán Vargas et al., 2017).

Não há como prever o desenho exato desse modelo, o qual deve surgir das lutas concretas das massas, tendo como norte o projeto participativo de democracia e as experiências socialistas. Por outro lado, convém descartar as abordagens dogmáticas e separatistas da democracia, que fazem da unidade ponto de partida, ao invés de considerarem o pluralismo como eixo fundamental de uma prática social livre e solidária, que reconheça as inúmeras tendências políticas e correntes ideológicas existentes (Marini, 1985).

Conforme Marini (1985), em meio às inúmeras tentativas da burguesia de confundir as aspirações populares, o modelo de democracia participativa precisa resgatar as conquistas

históricas que as massas organizadas alcançaram no seio da sociedade burguesa e da economia capitalista. Sob esse olhar, a democracia e o socialismo reassumem seu verdadeiro significado, que faz de uma a contrapartida do outro, e passam a serem compreendidas não apenas como manifestações de uma ordem social desejada, mas, sobretudo, como expressões pragmáticas daquilo que reúne a classe trabalhadora em torno de um objetivo comum, no contexto da sociedade política, o poder popular.

Partindo-se de que a conscientização e a emancipação dos indivíduos são requisitos para a mudança social e as relações de produção capitalistas são o fundamento último das sociedades vigentes, compreende-se que os agentes políticos são determinados pela localização que ocupam nessas relações. Isso ocorre até mesmo nos casos em que se observa uma concepção que expande o terreno da disputa de interesses entre classes, ao abranger as classes subalternas e minoritárias, e não apenas o proletariado, como sujeitos de transformação social da realidade (Costa & Prado, 2016).

Quase sem bibliografia especializada disponível sobre o assunto, o fenômeno do poder popular é pouco investigado pela tradição dos estudos de cunho sociológico e político, inclusive, entre os países subdesenvolvidos da América Latina. No Chile, ele surgiu com a tentativa das massas operárias e populares marginalizadas de se organizarem e, simultaneamente, constituírem um poder alternativo ao Estado burguês tradicional, cuja lógica liberal sufocava o ímpeto transformador de coalizão das forças progressistas que governavam até então essa região (Marini, 1991).

Diferente desses ciclos anteriores de protestos e do processo de institucionalização da ação política, de acordo com Figueroa-Grenett (2018), as manifestações de crianças e adolescentes no Chile, em 2011, os quais disputaram os espaços públicos e os campos democráticos de visibilidade, caracterizam-se pelo uso intensivo do corpo, integrado a elementos lúdicos e festivos. O desenvolvimento de performances pelos agentes sociais

possibilita outros modos de sentir, pensar e agir em determinadas situações políticas, gerando processos singulares de produção de subjetividade, que agregam, inovam, contribuem e não apenas demandam da sociedade ou do Estado.

O âmbito de atuação dos movimentos de massa nos países latino-americanos foi eminentemente local, porém, sua trajetória transitou da defesa de interesses imediatos ao planejamento de políticas públicas de caráter nacional. Por isso, suas expressões foram múltiplas, atingindo, inicialmente, as juntas de abastecimento e preços, passando pelos chamados cordões industriais e chegando às organizações comunitárias urbanas e campesinas, que reuniam trabalhadores da cidade e do campo, profissionais, estudantes, mulheres, entre outros segmentos sociais (Marini, 1991).

A partir da década de 1960, emergiram lutas políticas por direitos iguais para todos, travadas pelos chamados movimentos identitários, os quais se baseavam na noção de identidade como algo essencial, único e indivisível para lutar por direitos civis que eram negados aos seus membros pela sociedade em geral. Os representantes dos movimentos negros, feministas, LGBTQI+, entre outros, exerceram ações políticas em prol daqueles que compartilhavam da mesma identidade defendida por esses grupos (Mattos, 2010).

A situação que se produziu no Chile, com a formação de um governo progressista pela via eleitoral, suscitou a possibilidade de transformar a sociedade por meio do aparato estatal existente, e de promover a substituição dessa estrutura à medida que avançasse o processo de transformação social, chamado de “caminho chileno para o socialismo” (Marini, 1976). Por essa via, surgiram protestos relacionados ao movimento estudantil, assim como emergiram forças contra-hegemônicas ao capitalismo, unidas pelo objetivo de recuperar os espaços públicos tomados pelos governos totalitários (Figueroa-Grenett, 2018). Fenômeno similar ao que ocorreu naquele país foi registrado na Argentina, Colômbia e no México, contudo somente nos regimes de orientação socialista, como o de Cuba e o da Nicarágua, o

poder popular revolucionário foi resgatado e institucionalizado pelo Estado (Marini, 1991).

A disposição do povo para lutar e reagir não é inesgotável, pois quando as massas perdem a confiança no processo político de que participam, também perdem a capacidade política de compreender sua evolução ao longo do tempo. Se as classes hegemônicas conseguirem se disfarçar como grupos amistosos, se os setores intermediários conseguirem obscurecer os antagonismos de classe, enfim, se o povo perder a confiança em seus líderes e não ver outras alternativas ao sistema de dominação e exploração capitalista, o mesmo pode se sentir desgastado, sem energia de combatividade, e ir diminuindo aos poucos sua capacidade de luta (Marini, 1976).

O autor esclarece ainda que a disposição para lutar e a energia para seguir adiante estão sempre presentes entre os diversos setores das forças populares, porém, em certos momentos, a classe trabalhadora pode não estar disposta a enfrentar, na direção a que se propõe, as condições objetivas de vida inerentes ao capitalismo. Neste contexto de inércia dos movimentos populares diante da hegemonia burguesa, emergem situações que viabilizam a conciliação e o pacto entre as classes sociais abastadas e desfavorecidas, chamado de contrarrevolução aberta, o qual resulta do desgaste do reformismo neoliberal burguês sobre a força dos movimentos de massas, tendo o Estado como agente mediador (Marini, 1976).

A partir da concepção de mudança social centrada na noção de consciência política e na racionalidade, a qual surge nas décadas de 1980 e 1990, Costa e Prado (2016) consideram que houve uma redução da luta política, balizada pelos conceitos de interesse e identidade social, às particularidades das demandas de cada sujeito. Isso contribuiu para aproximar os espaços antagônicos aos campos de negociação por interesses particulares, sob a lógica de maximização do bem-estar individual e grupal, em detrimento da articulação entre diferentes grupos contrários a formas sociais dominantes.

Nesse sentido, as demandas dos movimentos sociais foram reduzidas ao seu caráter

particular e individual, sendo tratadas como decorrentes do auto-interesse dos sujeitos e dos benefícios relativos à categoria social a qual esses estavam vinculados. A resolução dos conflitos sociais ocorreu por meio de acordos entre os grupos de interesses contrários em disputa, os quais não vislumbravam a construção de demandas em torno de uma alternativa contra-hegemônica de sociedade (Costa & Prado, 2016).

A partir das contribuições de Gramsci para compreender a luta política, Costa e Prado (2016) situam a noção de vontade coletiva, que não se trata de uma aliança da classe trabalhadora com outros setores sociais, na qual cada um dos participantes mantém sua identidade separada, como é proposto por Lênin. Esse conceito gramsciano implica a constituição de um bloco histórico revolucionário a partir da articulação político-ideológica entre elementos que não pertencem necessariamente a alguma classe, mas contribuem para produzir uma unidade sociocultural por meio da qual vontades dispersas se fundem numa concepção de mundo comum.

Tendo em vista sua participação direta nas instâncias de decisão política do Estado, as forças populares precisam reivindicar a construção de um novo marco jurídico-institucional, que ponha em suas mãos o controle sobre as estruturas fundamentais da economia. Nesse sentido, essas podem recorrer a uma ampla gama de mecanismos democráticos disponíveis, os quais abarcam: os instrumentos de autogestão e cogestão da produção; a participação direta na formulação e implementação das políticas públicas relacionadas às suas necessidades imediatas, tais como educação, saúde, moradia e transporte; a faculdade de decidir sobre as prioridades dos gastos públicos; e o direito de exercer o controle social sobre o emprego dos recursos do Estado (Marini, 1994).

Pode-se acrescentar a essas ferramentas democráticas os conselhos gestores de políticas públicas, os quais, segundo Mucci e Mafra (2016), embora busquem qualificar a participação de seus membros nos processos deliberativos, entendidos como práticas sociais,

possuem alguns desafios para sua efetivação. Entre esses, estão a tendência à superioridade do discurso técnico em comparação ao popular, a existência de processos participativos fragilizados por arranjos políticos locais, ligados a grupos hegemônicos, a configuração de uma participação burocratizada, sem abertura a discursos plurais e o cenário de desarticulação das ações dos planos estratégicos.

As discussões intermitentes que ocorrem no Brasil e em outros países da América Latina sobre o parlamentarismo, a emergência de distintos modos de organização do poder local e as abordagens recorrentes sobre as formas de gestão das empresas privadas são manifestações dos conflitos de classe entre as forças sociais existentes, as quais buscam esquemas eficientes de poder e novas formas de convivência social (Figuroa-Grenett, 2018). Para Marini (1992), até que se encontre um método exitoso de gerir a economia e o aparato estatal, não se pode excluir as possibilidades de avanço e retrocesso nos meios tradicionais de gerência, assim como também não há razões para supor que a transformação social que está em curso nas democracias da América Latina seja interrompida nas décadas seguintes.

De acordo com Marini (1985), faz-se necessário abordar uma fase intermediária do modelo de democracia participativa, orientada pela correlação de forças, que consiste na conversão dos órgãos da democracia representativa em instrumentos de pressão sobre o aparato do Estado, antes mesmo de ter acesso ao nível pleno da tomada de decisões políticas. Apesar de suas limitações, essa etapa possibilita aos movimentos populares trilharem seus próprios caminhos, marcados pela independência entre as posições da burguesia e do mercado em torno do problema da privatização do Estado. A experiência dos povos latino-americanos lhes ensinou que a concentração de poder nas mãos do Estado reforça a opressão burguesa, enfraquece as ações políticas e criminaliza os movimentos sociais, o que aponta para a necessidade de diminuir suas forças e transferir suas instâncias de decisão para o povo.

Uma transformação dessa natureza e magnitude na ordem estatal, de implementação

do modelo de democracia participativa em detrimento do projeto de democracia representativa, só é possível se as massas se empenharem em provocá-la, por meio da coalizão de forças e da luta política cotidiana. Assim, os princípios democráticos de liberdade e igualdade podem ser articulados de inúmeras maneiras, inclusive na disputa pela definição das lutas democráticas, como é o caso do feminismo, do antirracismo e dos movimentos anticapitalistas, cuja formação depende do modo que se constrói o antagonismo de classes (Costa & Prado, 2016).

Contudo, as forças progressistas dificilmente alcançarão essa forma alternativa de sociedade caso continuem se servindo da referência representativa de democracia, cuja consequência mais nefasta é o sacrifício da participação social. O que se está em busca para as próximas décadas no contexto da América Latina é a implantação de uma verdadeira democracia participativa, que possibilite a direção e o controle das massas sobre o aparato do Estado, de maneira direta e permanente (Marini, 1994).

Na contramão do poder popular, o poder político, conhecido por sua capacidade coercitiva, é exercido pela burguesia, na sociedade capitalista, por meio do Estado, a fim de submeter ao seu sistema de exploração os grupos sociais menos favorecidos. É por essa razão que a teoria marxiana e a tradição marxista identificam o Estado como aparato burocrático-repressivo da burguesia, representado pelo governo, burocracia, tribunais, prisões, polícia, forças armadas, entre outras instituições sociais de dominação. Essas expressões materiais do poder burguês se completam com o direito, corpo de normas cuja infração pelos indivíduos e organizações sociais ativa automaticamente o aparato estatal para forçar seu cumprimento e impor sanções aos desviantes (Marini, 1976).

Em relação ao papel do Estado na vida econômica dos países latino-americanos, de acordo com Marini (1991), o projeto burguês-imperialista segue as diretrizes da doutrina neoliberal com o intuito de adequar a economia dessa região aos interesses dos grandes

centros capitalistas, representados por países da Europa e pelos EUA. Por meio do liberalismo, a burguesia da América Latina busca privatizar o capital social que se encontra na esfera pública e limitar a capacidade de intervenção do poder executivo sobre a economia, seja transferindo parte de suas atribuições para o parlamento, seja ela própria tomando para si a outra parte em nome de supostos direitos da iniciativa privada.

Como explica Figueroa-Grenett (2018), o espaço público é regulado e repartido pelo Estado entre os segmentos de classe, sendo, portanto um lugar político e estratégico para aqueles que desejam reivindicar seus direitos. Ao mesmo tempo em que determina visibilidades e invisibilidades, o que está dentro e o que está fora, reconhecimentos e exclusões, incidindo na trajetória dos agentes sociais, esse espaço comum constitui o cerne das ações políticas dos movimentos sociais, concebidas como eventos intencionais e corpóreos, relacionados a situações específicas.

No cerne das forças progressistas, há um razoável consenso sobre a necessidade de transformar a ordem jurídica e política atual, considerando que isso, na teoria revolucionária, corresponde à tomada do poder, isto é, a substituição da burguesia pelo proletariado como classe dominante e do Estado burguês pelo Estado proletário no comando das instituições sociais. As sociedades capitalistas estão amplamente baseadas no culto à racionalidade, na celebração da coerência do pensamento e das ações dos sujeitos e na valorização da disciplina e da ordem, em nome dos supostos princípios da homogeneidade, igualdade entre todos e inclusão no sistema, indistintamente (Mattos, 2010).

Nesse sentido, para Marini (1976), a substituição radical e violenta da burguesia pelo proletariado, no domínio do poder político, como condição para alcançar a mudança social, aparece assim como um traço peculiar da revolução socialista, que a diferencia claramente da revolução burguesa. Convém destacar que o único caso de socialismo na América Latina, o de Cuba, possui essa mesma característica revolucionária, ainda que apresente

especificidades em relação à Rússia e à China comunista.

É necessário ir além da relação dualista que se pode estabelecer, geralmente, entre a tomada do poder pelas forças populares e a transformação do modo de produção capitalista, e se perguntar como essa relação influencia, de forma prática, a conquista do poder político em meio à luta de classes do proletariado. A importância que a posse do aparato do Estado assume para os trabalhadores reside basicamente na possibilidade que esse lhes dá para transformar a correlação social de forças, favorável à burguesia, e evocá-la ao seu favor (Marini, 1976).

Em outras palavras, o domínio das estruturas estatais pelo proletariado permite agrupar em torno de si as classes exploradas pelo capital, condição fundamental para a implantação do socialismo nos países latino-americanos. Nesse contexto de disputas e interesses de classe, as relações políticas são dotadas de dinamismos antagônicos e limites objetivos, pois os sujeitos se constituem mediante as posições ocupadas na estrutura social dominante, tendo nas linhas de fuga dos conflitos sociais a possibilidade de situar suas demandas e reivindicar seus direitos (Costa & Prado, 2016).

As revoluções proletárias do século XX, na América Latina, demonstraram que as situações adversas que o proletariado enfrenta, no que diz respeito à necessidade de fazer alianças de classes para implantar sua política, não são atípicas. O que é específico nelas, devido às diferenças entre as revoluções burguesas e proletárias, é a impossibilidade das forças populares de se aliarem à classe dominante e o desenvolvimento massivo das frações de classe que são submetidas ao império do capital e constituem seus aliados em potencial (Marini, 1976).

Esse contexto de pactos entre classes sociais contribui para explicar as dificuldades e deformações que afligem os regimes socialistas, do mesmo modo que as alianças de classe impedem o capitalismo de efetivar seu modo de produção mais radical. Por outro lado, isso

também coloca para o proletariado a necessidade de forjar seus próprios instrumentos de gestão e cogestão, capazes de assegurar a solidariedade e a organização entre os grupos sociais menos favorecidos (Marini, 1976).

De acordo com Marini (1976), junto aos partidos políticos e aos movimentos sociais organizados, o Estado é, por excelência, a instituição que permite ao proletariado a consecução do propósito de implantar o socialismo na região latino-americana. Inspirado por ideias revolucionárias, como as de Lênin, e as experiências do socialismo soviético, o autor esclarece que não é tentando obter o apoio da maioria do povo que o proletariado pode tomar o poder da burguesia, mas é tomando o poder que o proletariado pode ganhar para si o apoio dessa maioria. Somente por meio do exercício pleno do poder popular os trabalhadores podem demonstrar às classes aliadas e às camadas mais incrédulas do povo sua capacidade para emancipá-las da opressão burguesa, encaminhando-as para a edificação de um modo coletivo de convivência social, denominado socialismo.

Faz-se necessário, enfim, entender por que a tomada do poder da burguesia constitui o objetivo central da luta revolucionária do proletariado e aparece como condição básica para que esse possa realizar com êxito as ações de transformação da sociedade, isto é, a transição estrutural para o socialismo. A capacidade de gerar sua própria legalidade e aplicá-la por meio da coerção social e, em um nível cada vez mais significativo, a capacidade de persuasão, aparece como uma necessidade indispensável da luta de classes das forças populares. Assim, a unidade entre os movimentos sociais de natureza progressista só será possível por meio de uma articulação hegemônica de interesses e ações políticas, balizadas pela tomada de poder pelas forças populares (Marini, 1976).

A categoria ação política foi utilizada neste trabalho, com sentido semelhante ao de incidência política, no intuito de captar os significados implicados no exercício das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e seus desdobramentos

sobre a garantia do convívio junto à família natural ou extensa e na comunidade local. Assim como as noções de poder popular e capacidade de luta, a compreensão de ação política permite observar a dinâmica que entrelaça as relações estabelecidas no modelo democrático entre setores do Estado e da sociedade civil, marcadas por concessões, antagonismos e disputas de interesses, os quais influenciam o desenvolvimento de políticas públicas.

## **CAPÍTULO III**

---

### **CAMINHO METODOLÓGICO: CONSIDERAÇÕES ÉTICAS, DESENHO DA PESQUISA E ESTRATÉGIAS DE TRIANGULAÇÃO**

### 3.1 Impactos da pandemia

A situação de emergência em saúde pública, declarada pelo governo brasileiro através da Portaria do Ministério da Saúde n. 188 (2020), em decorrência do avanço das infecções humanas causadas pelo novo coronavírus no país e no mundo, teve repercussões diretas no desenvolvimento dessa pesquisa, em especial, na fase de coleta de dados, o que exigiu mudanças em suas configurações para se adaptar às condições emergentes da realidade.

Tal cenário impossibilitou a realização das ações previstas de acompanhamento sistemático das reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa (CMDCA – JP) e registro das informações por meio do diário de campo, de participação de outros agentes sociais nos estudos, como famílias, crianças e adolescentes protagonistas, por meio da assinatura de termo de assentimento, e de aplicação do roteiro de entrevista semi-estruturada junto aos participantes. O terceiro estudo, por exemplo, ocorreu de modo totalmente virtual, uma vez que as reuniões do grupo de discussão foram agendadas com os participantes via aplicativo de mensagens e realizadas através de serviço de comunicação instantânea por vídeo.

Por outro lado, foram tomadas algumas medidas a fim de garantir o rigor ético e metodológico do trabalho, amparadas no Ofício Circular da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) n. 2 (2021). Na impossibilidade de assinatura do termo de consentimento, o processo de comunicação da concordância em colaborar com a pesquisa se deu, entre os participantes, por meio de declaração verbal, registrada em vídeo. Também foram seguidas as orientações para procedimentos não presenciais de pesquisa, como a preservação de dados pessoais ou sensíveis, a privacidade e sigilo dos elementos registrados e a segurança de transferências e armazenamentos de informações em ambientes virtuais.

### 3.2 Aspectos éticos

Por considerar que toda e qualquer pesquisa com seres humanos envolve risco à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual, em tipos e gradações variados, vale destacar que esse trabalho apresenta riscos mínimos de danos para seus colaboradores. A fim de dirimir possíveis ocorrências, foram rigorosamente cumpridos as normas e princípios éticos estipulados pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) n. 510 (2016), que regulamenta a ética na pesquisa em ciências humanas e sociais no país, com a adoção das medidas cabíveis no caso de risco ou danos aos participantes.

A assinatura do Termo de Anuência (Apêndice A), com a autorização institucional para a realização da pesquisa, e do Termo de Autorização de Uso de Dados (Apêndice B), com a permissão de acesso às atas de reuniões do CMDCA – JP foi diretamente solicitada aos responsáveis por este órgão, o qual delibera e controla as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes no âmbito municipal. Os agentes sociais da rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes foram contatados, esclarecidos a respeito dos propósitos do trabalho e convidados a participar como colaboradores, sob a condição de concordarem com as condições do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C).

Depois de ser cadastrado no site da Plataforma Brasil ([www.saude.gov.br/plataformabrasil](http://www.saude.gov.br/plataformabrasil)), o projeto que antecedeu o desenvolvimento dessa pesquisa foi submetido à apreciação e avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Centro de Ciências da Saúde (CCS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no qual foi aprovado sob o número de protocolo CAAE (Certificado de Apresentação para Apreciação Ética): 34516320.3.0000.5188 e recebeu parecer favorável para dar início ao trabalho.

### **3.3 Delineamento**

Dividida em três estudos, essa pesquisa é exploratória e triangular, por proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, por meio de múltiplos métodos, acerca do papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, desenvolvendo, esclarecendo e modificando conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos sobre esse tema (Gil, 2019; Marcondes & Brisola, 2014). Tem caráter qualitativo, por ter como objeto de estudo o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes dos agentes sociais que compõem essa política, fenômenos humanos concebidos no mundo das relações, representações e intencionalidade como parte da realidade social na qual os sujeitos estão inseridos, interagem entre si e com o mundo (Minayo, 2012).

### **3.4 Triangulação**

Para o desenvolvimento dos estudos, foram utilizadas as técnicas de revisão sistemática de literatura, análise documental e grupo de discussão, além do roteiro como instrumento de coleta de dados. Este tipo de análise por triangulação de métodos permite ao pesquisador lançar mão de duas ou mais técnicas e/ou instrumentos de coleta com vistas a ampliar o universo informacional em torno de seu objeto de estudo (Marcondes & Brisola, 2014), que, no caso dessa pesquisa, corresponde ao papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Ainda de acordo com esses autores, a estratégia de triangulação consiste no estabelecimento de aproximações, a partir de movimentos dialéticos contínuos, entre as

informações concretas levantadas na pesquisa, isto é, os dados empíricos; as concepções teóricas dos autores que estudam a temática em questão, reunidos na revisão bibliográfica; e a análise da conjuntura, enquanto o contexto mais amplo e abstrato da realidade em estudo (Marcondes & Brisola, 2014).

### **3.5 Lócus**

A pesquisa de campo foi desenvolvida no âmbito do CMDCA – JP, junto a órgãos públicos e organizações da sociedade civil de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, vinculados à política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Esses entes do Estado e da sociedade civil organizada são responsáveis pela defesa, promoção e controle dos programas de preservação de vínculos familiares, reintegração familiar e colocação em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção de criança ou adolescente em sua família natural ou extensa (Lei n. 8.069, 1990).

Ainda de acordo com o ECA, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão deliberativo e controlador das ações do Poder Público Municipal que atua na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente por meio da elaboração e controle de políticas públicas voltadas para esse grupo. Suas competências abrangem a administração dos fundos orçamentários municipais dos direitos da criança e do adolescente, criação de câmaras gestoras e comissões representativas, fiscalização do funcionamento das entidades de atendimento e implementação de políticas para a redução do número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

## **CAPÍTULO IV**

---

### **ESTUDO I – PAPEL DOS AGENTES SOCIAIS NA POLÍTICA DE GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA A PARTIR DA LITERATURA**

## **Técnicas e instrumentos**

Nesse primeiro estudo, a revisão sistemática de literatura foi empregada para analisar o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir da literatura. Esse tipo de revisão configura uma investigação abrangente e secundária, porém, focada em questão bem definida e critérios claros de preparação (Galvão & Pereira, 2014), que contribuiu para identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências científicas relevantes disponíveis sobre esse tema de estudo.

## **Fontes e agentes de informação**

Partiu-se da seguinte pergunta de pesquisa: Qual o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária? Para responder a essa questão, foi realizada uma busca nas bases de dados Periódicos Eletrônicos de Psicologia (PePSIC), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Scopus (Elsevier), com as palavras-chave “política pública”, “convivência familiar e comunitária” e “agentes sociais” e, no caso desse último banco de dados, suas correspondentes na língua inglesa “public policy”, “family and community environment” e “social agents”, entre os anos 2006 e 2020.

Essas bases foram escolhidas por possibilitarem o acesso ao texto completo de publicações nacionais e internacionais sobre o tema da convivência familiar e comunitária. As palavras-chave adotadas nesse estudo foram extraídas da questão norteadora, traduzidas e adaptadas para a língua inglesa e combinadas por meio do operador booleano AND. O período de consulta escolhido abrange desde a aprovação em Assembleia Conjunta do

PNCFC, em 13 de dezembro de 2006, pelo CONANDA e pelo CNAS, até os dias atuais, abarcando a trajetória da política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária ao longo das mudanças políticas de governo do executivo federal.

### **Critérios de inclusão e exclusão**

A fim de incluir trabalhos na busca, foram adotados os seguintes critérios: a) artigos científicos publicados em periódicos; b) trabalhos de dissertação e tese; c) livros e capítulos de livro; d) disponíveis na íntegra; e) não repetidos; f) redigidos em língua portuguesa, espanhola ou inglesa; g) publicados entre 2006 e 2020; e h) que abordem o objeto de estudo dessa revisão. Para excluir trabalhos da busca, foram empregados os critérios subsequentes: a) artigos não publicados em periódicos ou no prelo; b) monografias, resenhas, resumos de dissertações e teses, atas de eventos e notícias; c) disponíveis de forma parcial; d) duplicados; e) redigidos em outros idiomas, como francês e italiano; f) publicados em período anterior a 2006 ou posterior a 2020; e g) que não abordem o objeto de estudo dessa revisão.

### **Procedimentos de coleta**

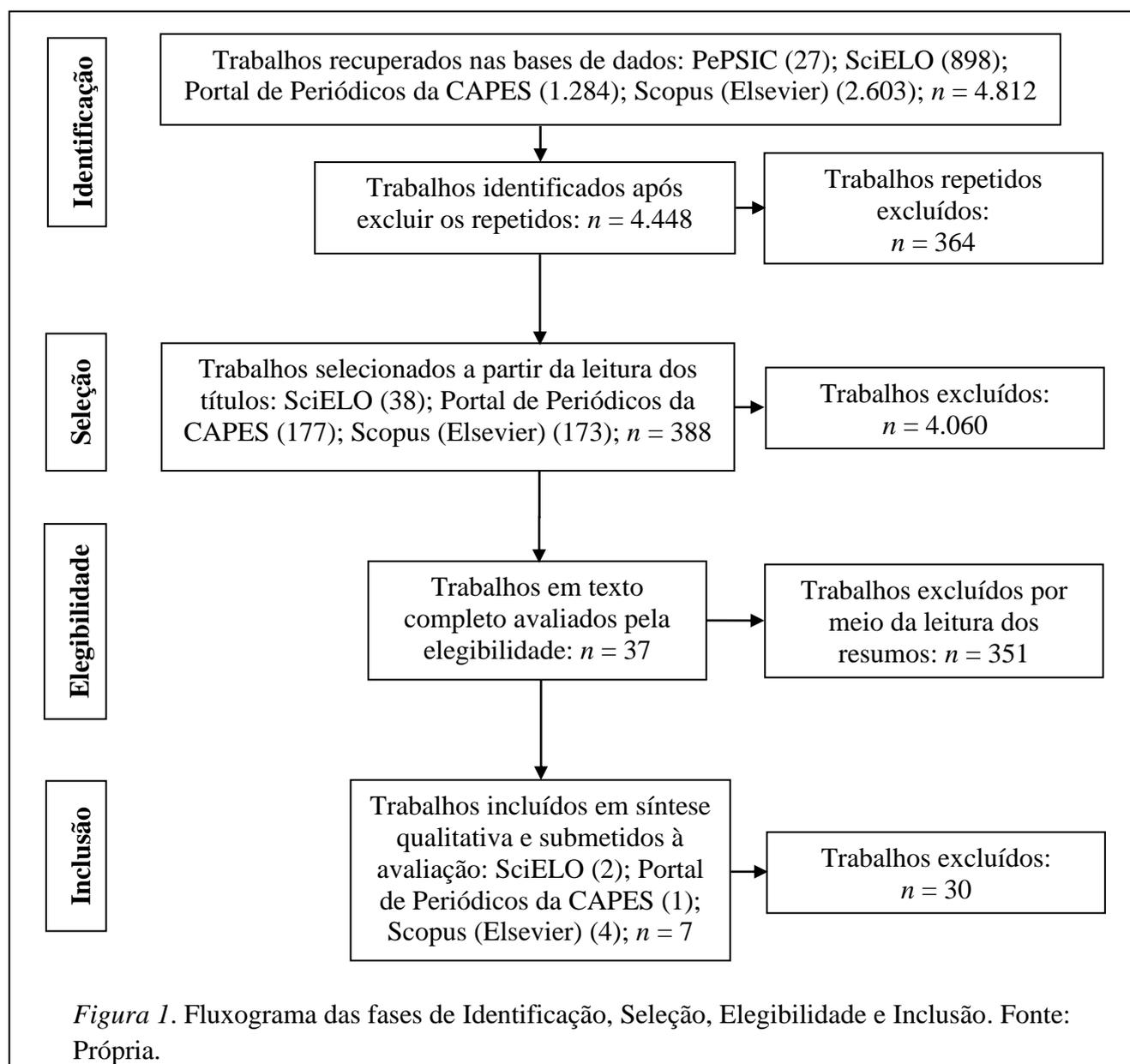
Para viabilizar essa revisão sistemática, foi utilizada a Recomendação Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (PRISMA) (Liberati et al., 2009), que se baseia em quatro etapas de análise das publicações: Identificação, Seleção, Elegibilidade e Inclusão, de acordo com o Fluxograma PRISMA (Anexo A). Na primeira etapa, foi listado o número de relatos identificados no banco de dados e após a exclusão dos duplicados. Na segunda, foi apontada a quantidade de relatos identificados e excluídos. Na terceira, foi indicado o número de artigos em texto completo, avaliados e excluídos. E na

última etapa, foi apresentada a quantidade de artigos incluídos em síntese qualitativa, que consiste na extração e análise dos dados coletados, avaliação de sua qualidade teórica e empírica e agrupamento de todas essas informações sobre os trabalhos levantados.

### **Análise dos dados**

Os artigos selecionados durante a revisão sistemática foram reunidos e agrupados de acordo com as quatro etapas da Recomendação PRISMA (Liberati et al., 2009): Identificação, Seleção, Elegibilidade e Inclusão. Nessa última fase, as informações extraídas dos artigos levantados foram analisadas, a qualidade metodológica, teórica e empírica das evidências científicas foi avaliada e uma síntese qualitativa de todos esses dados foi desenvolvida, em consonância com os objetivos vislumbrados pelos trabalhos recuperados.

A Figura 1 ilustra o fluxo de busca e seleção de trabalhos, nas bases de dados consultadas, de acordo com as fases da Recomendação PRISMA. Na etapa de Identificação, como resultado das buscas nas bases selecionadas, por meio das palavras-chave indicadas e no recorte temporal delimitado, foram recuperados 27 trabalhos na PePSIC, 898 na SciELO, 1.284 no Portal de Periódicos da CAPES e 2.603 na Scopus (Elsevier), num total de 4.812, entre artigos científicos, livros, capítulos de livro e trabalhos de dissertação e tese. Após a exclusão de 364 trabalhos repetidos, foram identificados 4.448. Na etapa de Seleção, a partir da leitura dos títulos em busca de palavras relacionadas à pergunta de pesquisa dessa revisão, foram recuperados 38 trabalhos na SciELO, 177 no Portal de Periódicos da CAPES e 173 na Scopus (Elsevier), resultando em 388 trabalhos selecionados e 4.060 excluídos.



Na etapa de Elegibilidade, por meio da leitura dos resumos, foram excluídos 351 trabalhos que não abordavam o objeto de estudo dessa revisão e escolhidos 37 para serem lidos de modo integral. Na etapa de Inclusão, após a leitura do texto completo, 30 trabalhos foram excluídos e sete foram incluídos na síntese qualitativa dessas informações, todos no formato de artigo científico, assim distribuídos nas bases de dados selecionadas: dois na SciELO (Almeida, 2014; Cordeiro, Villasante, & Araújo Júnior, 2010), um no Portal de Periódicos da CAPES (Ferreira & Bittencourt, 2009) e quatro na Scopus (Elsevier) (Castro-Martínez, Olmos-Peñuela, & Fernandez-de-Lucio, 2016; Findlay, 2014; Mudanó, 2013;

Souza, Ramos, & Perdigão, 2018).

Esses trabalhos foram incluídos nessa última etapa porque contemplavam o papel desempenhado por agentes sociais em políticas públicas de promoção, proteção e defesa de garantias, com destaque para o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Os trabalhos excluídos dessa fase possuíam objetivos pertinentes à temática da atuação de instituições do Estado e da sociedade civil nas políticas públicas, tais como avaliar os problemas de coordenação de ações coletivas entre pessoas e organizações e refletir sobre os processos de encontro entre organizações sociais nos espaços institucionalizados. Entretanto, ao serem lidos de modo integral, percebeu-se que esses não tinham como foco as políticas de garantia de direitos, pois seus direcionamentos estavam mais voltados para políticas econômicas, relações internacionais, microcrédito, metrologia e normalização.

Os sete trabalhos recuperados ao fim da busca nas bases de dados consultadas (Almeida, 2014; Castro-Martínez et al., 2016; Cordeiro et al., 2010; Ferreira & Bittencourt, 2009; Findlay, 2014; Mudanó, 2013; Souza et al., 2018), disponíveis no formato de artigo, incluídos na síntese qualitativa das informações desse estudo de revisão sistemática de literatura, foram descritos, entre outros aspectos, de acordo com a autoria, o ano de publicação, o objetivo do estudo, a metodologia adotada e a amostra da pesquisa, sendo essas características assim distribuídas na Tabela 1.

Tabela 1

*Caracterização dos Trabalhos Incluídos na Síntese Qualitativa*

Autoria/Ano	Objetivo	Metodologia	Amostra
Lúcia Ferreira e Sávio Bittencourt (2009)	Apresentar as políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério Público para enfrentar o abandono de crianças e adolescentes e aprimorar o exercício de sua atividade-fim	Revisão da literatura	Sem amostra
Joselma Cavalcanti Cordeiro, Tomás Rodriguez Pietro Villasante e José Luiz do Amaral Correa de Araújo Júnior (2010)	Reconstruir o conceito de integralidade no marco das metodologias implicativas e elaborar um processo participativo de conhecimento para a análise criativa de políticas	Revisão da literatura	Sem amostra
Adela Franzé Mudanó (2013)	Presentar el volumen monográfico sobre “Antropología y políticas públicas”	Revisão da literatura	Sem amostra
Debora Rezende de Almeida (2014)	Avaliar em que medida a representação da sociedade civil transforma o modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam e como representam	Revisão da literatura	Sem amostra
Tammy Findlay (2014)	To explore the relationship between “neighbourhood effects” and local democracy within the setting of policies for families and children	Entrevista	Representantes de oito comunidades canadenses
Elena Castro-Martínez, Julia Olmos-Peñuela e Ignacio Fernandez-de-Lucio (2016)	Describir la evolución de las relaciones ciencia-sociedad y analizar los principales elementos de los procesos de intercambio y transferencia de conocimiento	Questionário	1583 pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento
Luciana Cristina Souza, Karen Tobias França Ramos e Sônia Carolina Romão Viana Perdigão (2018)	Refletir sobre a viabilidade de aplicação da Teoria Nudge de Thaler e Sunstein em processos decisórios públicos envolvendo Estado e cidadãos	Revisão da literatura	Sem amostra

Fonte: Própria.

Em relação à autoria dos trabalhos recuperados, três foram publicados de modo individual e quatro através de parcerias entre colaboradores. São 14 autores, com diferentes nacionalidades, sendo oito brasileiros, cinco espanhóis e um canadense, cuja formação acadêmica, nos respectivos períodos das publicações, estava distribuída nos campos das Ciências Sociais, Ciências Humanas, Ciências da Saúde e Ciências Exatas. A respeito da titulação dos autores, 11 são doutores, um é mestre e dois são mestrandos, em áreas como Direito, Ciência Política, Saúde Pública e Tecnologia da Informação. A leitura inicial desses dados revela que as discussões teóricas sobre o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária ultrapassam o âmbito nacional e atravessam diferentes ramos do saber e níveis de conhecimento.

Os periódicos nos quais os trabalhos foram publicados pertencem às áreas de Antropologia Social e Arqueologia, Ciência Política e Relações Internacionais e Ciência Política e Administração Pública, Serviço Social, Direito, Saúde Coletiva e Gestão de Tecnologia e Inovação, sendo quatro de alcance nacional e três periódicos internacionais. Essas informações reforçam a amplitude do debate sobre o objeto dessa revisão sistemática e apontam para abordagens interdisciplinares do assunto, porém, também suscitam a questão: Por que os estudos no campo da Psicologia não têm se debruçado tanto sobre as políticas públicas?

De um lado, o aporte teórico dessa ciência fornece subsídios para compreender o papel de cada agente no ciclo das políticas e, de outro, a abordagem desse tema reacende a discussão sobre a inserção dos profissionais de Psicologia nesse campo, suas estratégias de intervenção e o compromisso social da profissão (Oliveira & Sousa, 2022; Yamamoto & Oliveira, 2010). Talvez a resposta para a questão suscitada anteriormente esteja relacionada à incapacidade apresentada pelos ramos da Psicologia tradicional de, ao tratarem do desenvolvimento do homem e de suas condições objetivas de vida, não contemplarem os

fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que o cercam (Silva & Alberto, 2022).

Quanto ao ano de publicação, os trabalhos estão situados entre 2009 e 2018, com média de um lançamento a cada dois anos, o que reporta à atualidade do tema estudado e revisão periódica de seu estado da arte com base na literatura pertinente. Sobre a qualidade dessas produções científicas, avaliadas de acordo com a ferramenta Qualis Periódicos, presente na Plataforma Sucupira, da CAPES, entre os periódicos disponíveis em formato virtual nos quais os trabalhos foram publicados, três estavam classificados, no quadriênio 2013-2016, no estrato A2, dois, no A1, um, no B1, e outro, no B2. Essas informações coadunam com o rigor teórico e metodológico apresentado pelos trabalhos recuperados, amparado na metodologia de avaliação às cegas e por pares de especialistas no assunto de interesse, até mesmo no caso dos periódicos internacionais mencionados, que também possuem registro junto ao sistema nacional de avaliação.

No que diz respeito à metodologia e amostra adotadas nos trabalhos recuperados, cinco foram operacionalizados por meio de revisões da literatura, um empregou delineamento qualitativo, mediante a realização de entrevistas com representantes de oito comunidades canadenses, e outro se utilizou de procedimentos quantitativos, através da aplicação de questionário com 1583 pesquisadores de diferentes áreas. Evidencia-se a desproporcionalidade entre a quantidade de estudos teóricos e empíricos levantados, além do elevado tamanho amostral desses últimos. Por um lado, essas informações podem representar avanços na pesquisa teórica de base, mas, por outro, devem suscitar questões sobre as implicações práticas da participação efetiva da população local no desenvolvimento de estudos sobre temáticas voltadas para seus interesses.

Em relação aos objetivos almejados pelos trabalhos recuperados, Ferreira e Bittencourt (2009) abordaram as políticas da promotoria para o enfrentamento do abandono infantil, Cordeiro et al. (2010) revisitaram o conceito de integralidade a fim de incrementar a

criação de políticas e Mudanó (2013) também fez referência ao tema das políticas públicas. Almeida (2014) contemplou os espaços de representação da sociedade civil, Findlay (2014) abarcou a relação entre as políticas da infância e os modelos de governança, Castro-Martínez et al. (2016) debruçaram-se sobre as trocas de conhecimento entre ciência e sociedade e Souza et al. (2018) lançaram luz sobre os processos decisórios que envolvem o Estado e seus cidadãos.

Convém assinalar que os autores Cordeiro et al. (2010), Mudanó (2013), Almeida (2014), Castro-Martínez et al. (2016) e Souza et al. (2018) discutiram, principalmente, o papel desempenhado por agentes sociais em políticas públicas de promoção, proteção e defesa de garantias, enquanto Ferreira e Bittencourt (2009) e Findlay (2014) abordaram, de forma mais direta, o papel desses agentes junto aos direitos de crianças e adolescentes e à política de garantia da convivência familiar e comunitária.

Quanto às lacunas na metodologia empregada pelos trabalhos recuperados, identificadas neste estudo, Ferreira e Bittencourt (2009) organizam seu escrito em tópicos, os quais facilitam o acompanhamento da discussão, e, embora não esclareçam os critérios para incluir os trabalhos e normativas, cumprem o formato da revisão bibliográfica. Cordeiro et al. (2010) também dividem seu estudo em tópicos, o que permite visualizar a discussão, no entanto, além de não apontarem os critérios de inclusão dos trabalhos, por se tratar de revisão bibliográfica, concentram o debate nos estudos de um dos autores. Almeida (2014) divide seu estudo em seções, o que contribui para sistematizar a discussão dos dados coletados, porém, não esclarece quais critérios adotou para incluir os trabalhos na revisão da literatura.

Mudanó (2013) faz uma análise minuciosa dos trabalhos identificados em seu estudo, os quais são distribuídos em blocos, a partir do aporte teórico utilizado, no entanto, não recorre a critérios de inclusão dos dados na revisão da literatura. Souza et al. (2018) desenvolvem uma análise pormenorizada dos conceitos e técnicas pertencentes a dois autores

norte-americanos, porém, têm o desafio de adaptar esse aporte teórico-metodológico à realidade brasileira.

Findlay (2014) parte de uma pesquisa multicêntrica para entrevistar participantes de comunidades canadenses, agentes do governo e da sociedade, entretanto, ao compor sua amostra, não aponta quantos sujeitos entrevistou. Castro-Martínez et al. (2016) desenvolvem seu estudo a partir de projeto financiado por uma instituição de pesquisa espanhola, que aplicou questionários junto a pesquisadores de diferentes áreas no ano de 2011, cinco anos antes da respectiva publicação, o que pode ter gerado defasagens entre a análise dos dados coletados e a realidade em questão.

A discussão dos resultados presente nos trabalhos recuperados é ancorada em aportes teóricos pertencentes ao campo de estudo das Ciências Sociais. Nesse sentido, Cordeiro et al. (2010) reconstruem o conceito de integralidade por meio do viés teórico-metodológico da sociopraxis e analisam as políticas públicas através de processos participativos e criativos. Ferreira e Bittencourt (2009) propõem medidas a serem tomadas pelo Ministério Público para enfrentar o abandono de crianças e adolescentes e alterações legislativas, como a instauração de inquérito civil para cada ocorrência de abrigo. Mudanó (2013) aborda as contribuições antropológicas e etnográficas para o estudo das políticas públicas por meio da crítica às perspectivas de política social burocrático-normativas, dicotômicas e centradas no Estado.

Almeida (2014) revisita o conceito de representação política e seus critérios de legitimidade, *accountability* e responsividade, a partir do debate internacional e da experiência brasileira com as instituições participativas. Findlay (2014) explora a relação entre o contexto comunitário, a democracia local e as políticas para famílias, crianças e adolescentes, com base na economia política feminista e na governança local. Castro-Martínez et al. (2016) discorrem sobre a evolução da transferência de conhecimento entre

ciência e sociedade a partir de estudo empírico desenvolvido por um centro de pesquisa espanhol. Souza et al. (2018) esclarecem as contribuições das técnicas de Nudge na tomada de decisões para a manutenção dos direitos conquistados pelos cidadãos brasileiros e a otimização da agenda política.

Entre os trabalhos publicados em âmbito nacional, somente um, de autoria brasileira (Ferreira & Bittencourt, 2009), faz referência, em suas discussões, aos instrumentos normativos que pautam a política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária no país, como o ECA, de 1990, e o PNCFC, de 2006, apesar de esses terem sido difundidos em período anterior ao de publicação dos trabalhos mencionados. Souza et al. (2018) concentram algumas partes do debate na Constituição Federal de 1988 e Almeida (2014) apenas cita essa carta ao longo da introdução. Junto às alterações nos textos legais, essas normativas oferecem subsídios para situar o papel desempenhado por agentes sociais em políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, em especial, ao convívio em família e na comunidade.

### **Papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária**

A formulação de políticas públicas, o exercício do controle social e a formação de parcerias com a sociedade e o Estado pelos agentes sociais, vistos enquanto órgãos públicos e organizações da sociedade civil responsáveis pela defesa, promoção e controle dos direitos de crianças e adolescentes, são os papéis mais enfatizados nos estudos analisados. Estes são seguidos pelo conhecimento das demandas dos públicos representados e dos propósitos dos representantes, negociação sobre os interesses em disputa, representação das necessidades da população, reestruturação dos movimentos de base, desconstrução da racionalidade

burocrática e formatação dos espaços deliberativos. São apontados ainda os papéis de identificação dos desdobramentos da governança sobre o desenvolvimento infantojuvenil e construção de alternativas mais igualitárias e democráticas de sociabilidade.

Os conselhos de políticas públicas são caracterizados por Almeida (2014) como espaços de decisão política, nos quais as práticas participativas são lideradas por membros do governo e da sociedade, eleitos por seus pares, com autorização para representar temas de interesse dos representados. Cabe aos segmentos sociais organizados viabilizar o controle das ações desses representantes, por meio de pressão sobre as agências de monitoramento, e assumir papel ativo nos espaços de decisão. Souza et al. (2018) acrescentam que os conselhos, em conjunto com outros meios de participação popular, a exemplo dos fóruns e audiências públicas, precisam garantir a todos os seus membros critérios objetivos de participação e pleno acesso às informações atreladas às decisões tomadas em conjunto.

Diante do florescimento da consciência crítica de setores da sociedade civil, organizados enquanto movimentos sociais, sobre as mazelas do sistema capitalista e seu caráter opressor e explorador do trabalho humano, a classe burguesa buscou diluir as aspirações populares de democracia e participação social, com a substituição desses ideais por reformas de cunho liberal e essencialmente conservadoras. Como consequência disso, complementa Marini (1985), o projeto societal de converter as organizações sociais do Estado em órgãos de ação política e controle social sobre as questões de interesse direto dos diferentes segmentos da população, pertencentes às camadas menos abastadas, foi deformado e esquecido por muitas décadas até ser finalmente recuperado pelas forças progressistas.

O modelo de pesquisa baseado nas abordagens “de cima para baixo” e “de baixo para cima” consiste em considerar o papel dos principais formuladores de políticas nos setores público e privado (descendente) e identificar a rede de agentes sociais envolvidos na prestação de serviços locais, a fim de questioná-los sobre seus objetivos, estratégias e

atividades (ascendente). O acesso a esse conjunto de informações possibilita aos pesquisadores mapear os agentes regionais e nacionais responsáveis pelo planejamento, financiamento e execução de programas governamentais e sociais (Findlay, 2014). A perspectiva de cima para baixo, de acordo com Mudanó (2013), produz generalizações que dificultam a compreensão plena da implementação de ações públicas, diferente do viés ascendente, que capta as tensões entre os diferentes grupos sociais implicados.

O estudo desenvolvido por Findlay (2014) explora sistematicamente a relação pouco abordada na literatura entre os conceitos “efeitos de vizinhança” e “democracia comunitária” e define o primeiro como os impactos sociais, econômicos e familiares do entorno onde as crianças e adolescentes vivem, inclusive o acesso a programas sociais do governo e a ações de segmentos organizados da sociedade, sobre seu desenvolvimento. Outro fator que influencia esse processo é a posse de capital social pelos membros da comunidade, sem a qual as desigualdades são reforçadas e a garantia de serviços básicos é prejudicada, situação que pode ser evitada com o auxílio do Estado por meio de políticas públicas que acompanhem a transformação das instituições sociais e dos mercados governamentais nos diferentes níveis de atuação.

Conforme Cordeiro et al. (2010), é necessário diferenciar as políticas integrais daquelas caracterizadas pela gestão compartimentalizada de problemas, problematização setorializada, desenhos de intervenção fragmentária e debilidade de coordenação entre os diferentes atores envolvidos, uma vez que esse processo se faz mais presente justamente nos governos locais, quando as ações se territorializam e, finalmente, se encontram com seus beneficiários. Diante desse cenário, Souza et al. (2018) defendem que as estratégias para uma governança mais eficiente passam por tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade, através de mecanismos viáveis de participação direta e indireta e do compartilhamento de tomada de decisões sobre políticas públicas, o que demanda não apenas

engajamento social, mas também estrutura governamental.

Findlay (2014) define governança como o conjunto de medidas adotadas pelas estruturas de governo para conduzir a política geral de administração pública de um país, estado ou município, a qual é guiada por princípios, normas, discursos, regras e procedimentos primários de gestão, reunidos em um sistema de regime governamental, com diferentes noções de representação, cidadania e democracia. A autora ainda distingue três modelos de governança local ou em rede: administração pública tradicional, nova gestão pública e democracia comunitária, os quais são caracterizados, respectivamente, pelos processos políticos de restauração, consolidação e transformação das estruturas de poder, com distintos níveis de participação popular.

O desenvolvimento dos países de capitalismo hegemônico, como Espanha e Canadá, ocorreu na esteira dos avanços da Revolução Industrial, o que justifica, em parte, sua persistência ao longo dos últimos séculos, de tal modo que, no campo social, essas nações conseguiram implementar um sistema de seguridade, que passou a garantir benefícios aos cidadãos, a partir de contribuições previdenciárias (Faleiros, 2017b). Por outro lado, a implantação de políticas nos países de capitalismo periférico, a exemplo do Brasil, é resultante de um movimento diferente do ocorrido nos países centrais, marcado por características históricas próprias, cujo maior desdobramento coincide com as restrições de acesso a padrões de proteção social, impostas aos trabalhadores (Sposati, 2011).

Mudanó (2013) faz algumas questões sobre a natureza pública das políticas: Que agentes sociais são responsáveis por sua implementação? A que público-alvo se destinam? Que critérios são utilizados para determinar o interesse comum? Quais processos interferem na definição dos objetivos coletivos? A autora não apresenta respostas, mas alerta para os riscos de se tentar delimitar as fronteiras entre público e privado, uma vez que isso pode despertar outras separações artificiais, entre social e político, individual e coletivo. Para

Almeida (2014), as esferas deliberativas possuem diferenças quanto à participação social e compreendem o Estado e suas instituições, como os órgãos do Poder Executivo, parlamento e partidos políticos; a sociedade civil e seus grupos organizados; e as instituições participativas, representadas por indivíduos, técnicos governamentais, parlamentares e organizações sociais.

Consoante o paradigma das novas políticas sociais, impulsionadas pelos fundos macroeconômicos e forjadas em programas de reengenharia institucional, favoráveis à competitividade de mercado, os governos nacionais empregam, cada vez mais, estratégias de gestão dos resultados, na tentativa de incorporar a retórica liberal de participação da sociedade civil por meio do trabalho voluntário, como fator de redução de custos (Cordeiro et al., 2010). Na contramão dessa lógica, o enfoque da visão comunitária prevê a elaboração de políticas voltadas para o fortalecimento da inserção de populações locais nos espaços de decisão, com amparo nos princípios da cooperação e participação, os quais caracterizam a distribuição do poder entre os agentes sociais implicados pela via da pluralidade representativa (Souza et al., 2018).

Em seu estudo, Findlay (2014) considera as estruturas de governança local, de modo geral, como o governo municipal, as autoridades de saúde, os conselhos escolares e de direitos, e as relações de parceria nas comunidades pesquisadas, em particular, por meio de redes e fóruns, no intento de captar as questões comunitárias, cuja compreensão depende de aspectos inerentes ao capital social: “laços de rede e diversidade, vínculo com a vizinhança, recursos, eficácia coletiva, segurança pessoal, saúde” (p. 1, tradução nossa). Porém, como ressalta a autora, esse conceito tende a direcionar o foco da análise para os níveis individual ou familiar, sem considerar, de fato, os desdobramentos da governança local e da dinâmica das instituições políticas, manifestos na economia política local, nas parcerias comunitárias e no comprometimento dos cidadãos, sobre o desenvolvimento infantojuvenil.

No caso brasileiro, ao final da década de 1980, diante da circulação de informações

sobre a realidade das famílias empobrecidas e a problemática de “menores” recolhidos em instituições, essas questões começaram a ser duramente criticadas, de tal modo que se viu desabrochar um amplo movimento social em favor dessas minorias, constituído por segmentos organizados da sociedade, setores progressistas da Igreja e de órgãos do governo (Rizzini & Pilotti, 2017). Com a reforma administrativa do Estado na década de 1990, esses movimentos tradicionais cederam espaço para outros agentes sociais, como o terceiro setor, a filantropia e o voluntariado, os quais passaram a dividir com os órgãos públicos a responsabilidade pelo enfrentamento dos impactos sociais resultantes da exploração capitalista, através da doação de bens e prestação de serviços (Yazbek et al., 2012).

Findlay (2014) situa a instância estatal como um terreno historicamente contestado por diferentes agentes sociais e atravessado por questões de “gênero, classe, raça, etnia, colonialismo, política, ideologia, sexualidade e identidade” (p. 3, tradução nossa). Para a autora, faz-se necessária uma reestruturação mais radical das instituições estatais, sociais e das relações entre elas, uma vez que o controle popular das instituições do governo configura um fim positivo em si mesmo (democracia procedimental), o qual pode desencadear políticas públicas mais efetivas (democracia substantiva). Nesse sentido, saber se os regimes de governança local atendem às pressões de baixo e como os grupos marginalizados são representados nos processos políticos são questões fundamentais para compreender os movimentos de consolidação ou transformação das relações de poder.

O Estado mantém inúmeras vias de legitimação com a sociedade, seja pela fiscalização direta exercida por meio de protestos e reivindicações, seja pelo estabelecimento de parcerias com entidades não governamentais na prestação de serviços à população. Outros elementos adotados no controle social, principalmente por grupos com poder político reduzido, são os indicadores de desempenho e os meios de comunicação (Almeida, 2014). Como explica essa autora, os agentes públicos do governo têm domínio sobre a maior parte

dos canais de participação social, a exemplo dos orçamentos participativos, conselhos setoriais e planos diretores, sob a regulação estatal, no entanto, os segmentos sociais organizados têm assumido o papel de promover a abertura desses espaços à população local, ao transferir suas práticas para o nível institucional e pluralizar as áreas sob sua influência.

Como exemplos de mecanismos democráticos de participação popular, Cordeiro et al. (2010) e Souza et al. (2018) descrevem os orçamentos participativos, os fóruns de discussão e as audiências públicas. Os primeiros constituem uma metodologia executável do ponto de vista técnico e orçamentário que assegura aos cidadãos liberdade de escolha quanto aos temas de seu interesse através da formação de listas e da votação nas regionais.

Os segundos são ferramentas de controle e acompanhamento com base em índices e indicadores locais adaptáveis, os quais permitem estabelecer comparações dentro de cada projeto das comunidades e entre localidades distintas. E os terceiros correspondem a instrumentos de elaboração e aprovação de leis, contas, projetos e políticas públicas, amparados na Constituição Federal de 1988 e regulados nos diferentes níveis de atuação, que vislumbram a participação democrática por meio do debate público, horizontal e aberto.

Por sua vez, a composição dos conselhos de formulação e fiscalização de políticas públicas recorre aos sistemas de eleição interna ou indicação direta, entre os membros de um público restrito, que possui vinculação com instituições do governo e organizações da sociedade civil, cujos registros são concedidos em conformidade com a legislação vigente ou renovados a cada mandato. Os conselheiros eleitos ou indicados por seus pares fazem parte de uma comunidade política, com objetivos e valores próprios, que compartilha um senso de identidade e sentimentos de pertencimento e afinidade com as temáticas a serem deliberadas (Almeida, 2014).

Os diversos meios de participação dos segmentos sociais nesse processo revelam, como descreve Mudanó (2013), a porosidade e fluidez dos espaços deliberativos, a dispersão

das relações de poder e dominação e a desestatização dos modos de ordenamento social. Em outras palavras, embora sejam operacionalizadas e validadas por agentes públicos, as políticas reagem à dinâmica de vários grupos sociais, entre militantes de base, estudantes e intelectuais, que não necessariamente compõem o aparato burocrático do Estado.

As diferentes formas de participação da sociedade civil nos espaços deliberativos configuram-se como práticas que transcendem as fronteiras demarcadas entre as ações políticas propriamente ditas e as relações de poder e dominação, pois implicam também questões de natureza pessoal e subjetiva, relacionadas a sentimentos, afetos, emoções e necessidades (Gomes & Maheiria, 2011). Esses autores destacam que os componentes individuais oferecem subsídios para transformar os formatos de organização social existentes em espaços de amizades, conflitos, trocas, encontros, construções, aprendizagens, avanços e retrocessos, em resumo, lugares mediadores de práticas coletivas de significação, constituintes e constituídos por seus membros, os quais se formam e se recriam na complexidade dos processos participativos.

Para Findlay (2014), a expansão do controle democrático sobre as instituições sociais e políticas estatais é dificultada pelo próprio sistema capitalista, fundado nas tensões da luta de classes, o que aponta para a necessidade de negociar as contradições inerentes a essa ordem neoliberal com vistas ao alcance de concessões e alternativas democráticas. Nesse sentido, a abordagem ascendente, ou focada nos agentes da comunidade, adotada pela autora, aborda a principal desvantagem da perspectiva descendente, com foco nos formuladores de políticas: a desconsideração das pressões dos movimentos de base. Por esse motivo, é importante mapear toda a comunidade política, eleitos e não eleitos, governamentais e não governamentais, os quais, em conjunto, constituem modelos de governança.

Castro-Martínez et al. (2016) chamam atenção para o compartilhamento de conhecimentos entre os agentes sociais e a comunidade científica, uma vez que tanto aqueles

como esta podem se beneficiar com os avanços do saber e seus impactos sociais, em especial, a administração pública, “em seus diferentes níveis e áreas de atuação, para identificar a pertinência de suas políticas, projetá-las e avaliar seus resultados” (p. 122, tradução nossa). Os autores reforçam ainda que essas relações de troca são complexas e diversas, pois dependem de fatores ligados ao contexto em que se desenvolvem, aos próprios participantes e às instituições nas quais realizam suas atividades, de tal modo que se estas últimas não possuírem políticas de incentivo à aproximação entre os pesquisadores e a população local, dificilmente os processos mencionados irão se concretizar.

Uma das principais questões levantadas por Almeida (2014) diz respeito ao debate sobre a representação política, ou seja, quem deve ser responsabilizado pelos atos públicos assumidos nos conselhos deliberativos, os conselheiros ou as entidades que representam? Não é possível deslocar por completo o controle público representativo da dimensão individual, pois a dinâmica das relações institucionalizadas entre Estado e sociedade civil contribui para desconstruir a divisão moderna entre os aspectos políticos e sociais. Em outros termos, os segmentos sociais organizados representam, ao lado dos agentes públicos, os interesses da população em relação a determinado tipo de política pública, sem a obrigatoriedade dos primeiros fazerem parte do Estado, assim como os agentes governamentais também não precisam compor os setores da sociedade.

O movimento de reabertura democrática, ocorrido no Brasil e em outros países da América Latina, na década de 1980, estimulou a crescente participação da sociedade civil organizada nas estruturas representativas do Estado, através da capacidade de implementar políticas que atendessem aos seus próprios interesses, com independência e autonomia, em meio às demonstrações de força do neoliberalismo nos países periféricos (Marini, 1985). A emergência de outros quadros de gestão na década de 1990, resultantes do acirramento da luta de classes e das reformas de Estado, enfraqueceu as forças de resistência, o que culminou

na perda da unidade de direção pelos setores estratégicos dos movimentos sociais, cujas ações políticas permaneceram, por muito tempo, interligadas às suas necessidades imediatas, sem se transformarem de fato em objetivos sociais de alcance universal (Marini, 1994).

A partir da experiência política de bem-estar social da Espanha, a qual possui um Estado monárquico e descentralizado, com diferentes níveis de governo, cujas comunidades autônomas detêm liberdade suficiente para gerir suas políticas sociais, Mudanó (2013) reforça o questionamento sobre os limites impostos às fronteiras entre Estado e sociedade, público e privado, individual e coletivo, formuladores e destinatários de políticas. Conforme a autora, a cisão artificial entre o político e o social fornece espaço para a instabilidade no cumprimento de regras pelos agentes envolvidos na formulação e fiscalização de políticas, uma vez esses são expostos a interpretações difusas, racionalidades burocráticas, estereótipos e simplificações comuns que tendem a restringir seu posicionamento e a tomada de decisões.

Na pesquisa conduzida por Findlay (2014), a autora lança seu olhar sobre o modo através do qual as desigualdades de poder são institucionalizadas nas estruturas de governo, o nível de mobilização dos agentes públicos, as vias de democratização do Estado e como esses fatores interferem nos regimes de governança, com procedimentos próprios, mas fundados no paradigma dominante do neoliberalismo. Embora contribua para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, a governança local precisa somar a construção de parcerias com a sociedade ao apoio de políticas nacionais para que os compromissos assumidos com a população sejam cumpridos e ampliados. Os resultados concretos dessas articulações repercutem no crescimento de áreas subdesenvolvidas, reintegração de grupos desfavorecidos, ruptura do ciclo de pobreza e dependência e na geração de emprego e renda.

Ferreira e Bittencourt (2009) citam o exemplo da rede de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, que, somada à carência de dados a respeito das instituições de acolhimento nos estados brasileiros, carecem de integração entre os diferentes setores de

políticas públicas, como “o Ministério Público, o Poder Judiciário, os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos e o Poder Executivo, o que sinaliza a urgência em buscar soluções conjuntas e articuladas” (p. 145). Para os autores, na esfera macro de gestão da política de atenção, caberia ao Estado e à sociedade civil os respectivos papéis de orientar e fiscalizar as ações dos agentes sociais, a fim de manter atualizadas as informações sobre o público atendido, avaliar a qualidade dos serviços prestados, buscar a integração dos segmentos envolvidos e rever entendimentos equivocados a respeito dessas questões.

Como revela Sposati (2011), as sociedades subdesenvolvidas e dependentes, não só possuem uma economia de mercado capitalista, como sua ordem social também o é, de modo que no caso dos países da América Latina, essas características podem ser observadas na conversão das políticas universais em ações focais de combate à pobreza, voltadas para a sua redução, sem o alcance de direitos. Ainda conforme a autora, até mesmo nos países que já apresentaram níveis expressivos de desenvolvimento, como Brasil, Argentina e Chile, os quais têm arcado com as consequências de uma crise estrutural, associada às regulações de ajustes do capitalismo internacional, os direitos humanos avançaram mais no papel do que na realidade, pois o acordo firmado entre as frações de classe atingiu tangencialmente os valores sociais avessos à universalização e à equidade de direitos (Sposati, 2016).

O modelo reformista de seguridade social do Canadá está amparado na monarquia constitucional e na divisão de competências entre o governo central e as províncias, as quais possuem mais autonomia que os estados brasileiros para definir suas políticas, ao mesmo tempo que dependem mais de subsídios federais. Sob esses aspectos, Findlay (2014) descreve a política moderna como resultante do processo de governança no qual estão envolvidos diferentes níveis de atuação do governo e várias áreas de políticas públicas, assim como uma rede de agentes não governamentais. A mobilização desses nós locais pode ajudar a construir alternativas mais igualitárias de sociabilidade, mas sua consolidação depende da formação de

parcerias, fortalecimento do sistema redistributivo do Estado, medidas contrárias às desigualdades estruturais e mudanças nos níveis mais elevados de atuação política.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 contribuiu para impulsionar o modelo de gestão pública adaptado à realidade local, que pode ser resumido em quatro tendências das relações entre os setores público e privado: “inserir os cidadãos nas decisões públicas, coordenar a gestão governamental, garantir o acesso digital e incrementar o fornecimento de bens e serviços públicos” (Souza et al., 2018, p. 236). A esses aspectos, está inteiramente atrelada a noção de redes locais, concebida por Cordeiro et al. (2010) enquanto conjuntos em ação, articuladores das demandas cotidianas e globais, que objetivam a emancipação dos processos de participação da população, com envolvimento direto dessas instâncias, por meio de projetos horizontais para o enfrentamento das questões locais.

Ao lado de organizações tradicionais, como sindicatos e partidos políticos, os movimentos sociais buscaram assegurar os direitos fundamentais da população, contrapondo o formato de sociedade imposto pela burguesia, que transfere o controle dos mecanismos de produção de bens e serviços para o mercado, ao seu próprio modelo de regime social, fundado na organização das massas em função de interesses imediatos (Marini, 1985, 1991). Nesses termos, acrescenta o autor, a incessante busca de soluções eficazes pelas forças progressistas contra o sistema de dominação vigente tem como maior desafio formular um projeto societal independente, que ultrapasse os limites da democracia representativa, cujo desenho exato não é possível prever, pois será fruto das lutas concretas do povo, guiadas pelo ideal da democracia participativa e igualitária e pelas experiências históricas de socialismo.

Tendo em vista que o objetivo desse primeiro estudo foi analisar o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir da literatura, pôde-se perceber uma vasta quantidade de papéis atribuídos a esses sujeitos em tal política pública pelos trabalhos recuperados ao longo da revisão sistemática de literatura.

Esses contemplaram desde a negociação sobre os interesses em disputa e a reestruturação dos movimentos de base até a identificação dos desdobramentos da governança sobre o desenvolvimento infantojuvenil e a construção de alternativas mais igualitárias e democráticas de sociabilidade. Ganharam destaque os papéis de formulação de políticas públicas, exercício do controle social e formação de parcerias com a sociedade e o Estado.

Para situar o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, os trabalhos recuperados empregaram alguns conceitos-chave, como conselhos setoriais de políticas públicas, abordagem descendente e ascendente de pesquisa, democracia procedimental e substantiva, efeitos de vizinhança, governança local, redes locais e mecanismos democráticos de participação popular. Com a mesma finalidade, foram situados os agentes sociais implicados na política de convivência familiar e comunitária, a exemplo do Estado e suas instituições, a sociedade civil e seus grupos organizados, as instituições participativas, as autoridades de saúde, os conselhos escolares e de direitos, as redes e fóruns de discussão, as universidades e as instituições do sistema de justiça.

Sobre a formulação de políticas públicas, os trabalhos reforçaram a importância de se mapear os agentes responsáveis por programas sociais, nas direções ascendente e descendente, a fim de captar as tensões entre os grupos e superar as cisões artificiais que restringem a tomada de decisões. Em relação ao exercício do controle social, esse ocorre através de fiscalização direta, pressão sobre as agências e mecanismos de participação, o que exige a abertura de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade e não se confunde com a retórica liberal do trabalho voluntário. No que diz respeito à formação de parcerias com a sociedade e o Estado, o avanço das pautas sociais exige a articulação permanente entre os níveis de atuação do governo, a área de políticas públicas, a comunidade científica e as redes de agentes não governamentais, com uma distribuição igualitária do poder de decisão.

## **CAPÍTULO V**

---

### **ESTUDO II – PAPEL ATRIBUÍDO AOS AGENTES SOCIAIS PELAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E POR SI PRÓPRIOS**

## **Técnicas e instrumentos**

Nesse segundo estudo, que foi dividido em duas seções, a análise documental permitiu apresentar o papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e por si próprios. Essa estratégia foi adotada nesse trabalho por viabilizar a exploração de fontes documentais primárias, que ainda não receberam tratamento analítico, a exemplo das atas de reuniões, e de materiais secundários, que podem ser reelaborados de acordo com o objeto de estudo, como é o caso dos planos de ação (Gil, 2019).

## **Fontes e agentes de informação**

Foram submetidos à análise documental os Planos Nacional e Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA & CNAS, 2006; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano da Paraíba [SEDH], 2013), formulados por agentes sociais com o objetivo de implementar políticas que assegurem a garantia dos direitos de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário, de forma integrada e articulada; e as atas de reuniões do CMDCA – JP, elaboradas a partir de dezembro de 2006, período de aprovação do PNCFC, até o ano corrente de 2020, que tratam da política municipal de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

## **Procedimentos de coleta**

Os planos de ação são definidos a partir de Gil (2019) como elementos secundários,

de natureza estratégica, disponíveis em formato escrito e virtual, utilizados por agentes sociais para traçar metas no campo do direito ao convívio familiar e comunitário. Por sua vez, ainda com base nesse autor, as atas de reuniões são descritas como objetos primários, de natureza documental, disponíveis em formato escrito e físico, elaboradas pelos membros do Conselho Municipal com o objetivo de registrar os acontecimentos formais das reuniões ordinárias e extraordinárias de Colegiado. Esses materiais foram lidos atentamente e recortados no formato de segmentos de texto, os quais foram transformados em unidades de análise e seus conteúdos analisados e distribuídos em classes temáticas e categorias.

Os planos nacional e estadual foram acessados e baixados, respectivamente, através dos sítios eletrônicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ([MDS] <https://www.mds.gov.br>) e do Governo do Estado da Paraíba (<https://paraiba.pb.gov.br>). O acesso às atas de reuniões, distribuídas em pastas de acordo com o ano de elaboração, deu-se em meio à crise sanitária mundial, observados os devidos cuidados, a partir do contato direto com a seção de arquivos do CMDCA – JP, sob a supervisão da secretaria executiva desse órgão. As atas foram selecionadas de forma artesanal, uma a uma, para a leitura atenta e transcrição manual de recortes de seu conteúdo relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária, conforme a pasta de arquivos separados por ano em que estavam localizadas, processo que tornou possível sua posterior digitalização, organização e análise.

## **Seções**

Na primeira seção, a exploração dos planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária possibilitou identificar os agentes sociais pertencentes ao Estado e à sociedade que participaram efetivamente de seu processo de elaboração. Foi realizada uma leitura atenta desses planos, por meio da qual foram retirados informações e trechos

pertinentes ao objeto dessa pesquisa para compor o corpo de análise. Foram descritas e comparadas entre si a estrutura e a composição dos planos de ação em termos de tópicos e conteúdos abordados ao longo desses materiais. Os fragmentos de texto recortados desses planos foram analisados, transformados em unidades de análise e seus conteúdos, distribuídos em classes temáticas e categorias.

Na segunda seção, as atas de reuniões elaboradas pelo Colegiado do CMDCA – JP no período mencionado foram distribuídas por ano e analisadas por meio de estatísticas descritivas (frequências e porcentagens), sendo selecionados recortes de texto nos quais as entidades da sociedade civil, instituições do governo, instituições do sistema de justiça e o próprio Colegiado do Conselho Municipal abordavam elementos da política municipal de convivência familiar e comunitária.

Esses recortes foram reunidos nos quatro eixos que compõem a política de convivência familiar e comunitária, a fim de identificar os focos de atenção desses agentes: I- Manutenção e reintegração familiar; II- Acolhimento institucional e familiar; III- Colocação em família substituta; e IV- Plano de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária. O primeiro eixo abarca as famílias de origem, extensa e a comunidade na qual essas estão inseridas, a importância da preservação dos vínculos familiares e comunitários e o papel das políticas de apoio sociofamiliar. O segundo eixo contempla a intervenção institucional nas situações de ameaça ou ruptura dos vínculos familiares, investimento no reordenamento dos programas de acolhimento institucional e implementação dos programas de famílias acolhedoras.

O terceiro eixo abrange a necessidade de uma nova família para a criança ou adolescente que foi afastado de seu ambiente familiar natural. E o quarto eixo compreende os planos de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência família e comunitária nos níveis nacional, estadual, distrital ou municipal. Com exceção

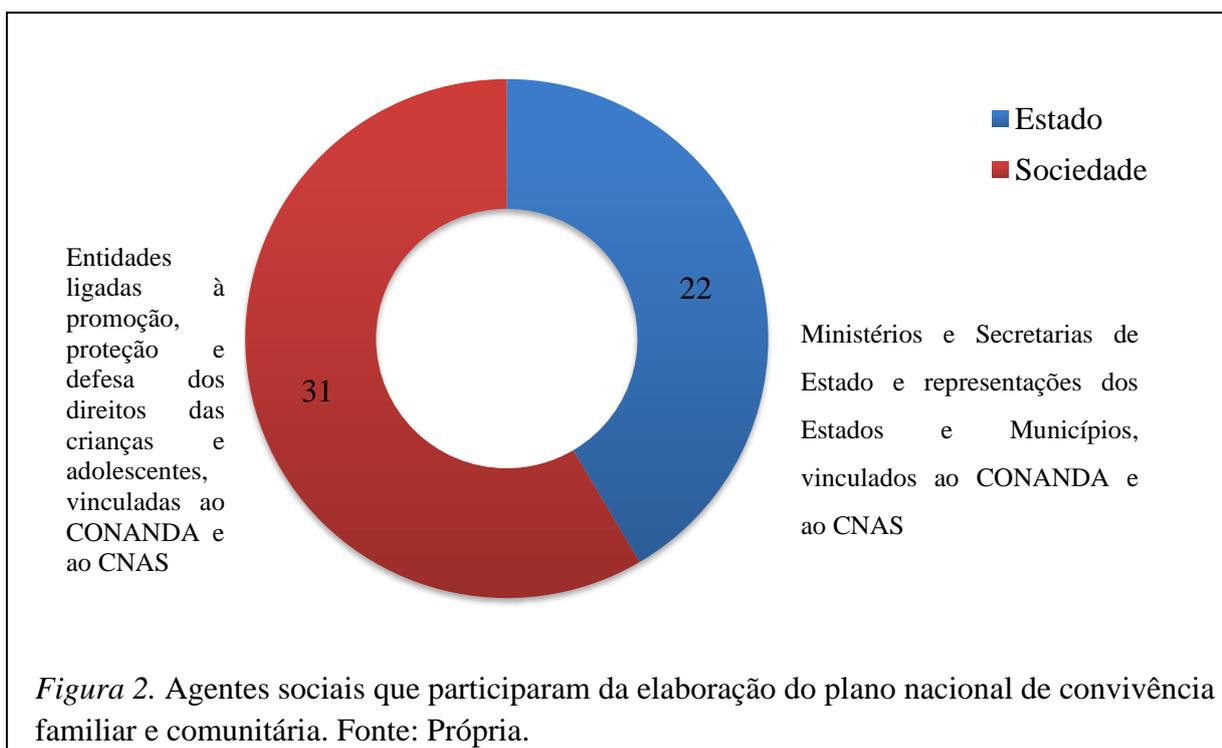
desse último, todos os demais eixos foram pensados com base nas câmaras técnicas que orientaram a construção do PNCFC, publicado em 2006. Por meio da análise dos recortes de texto das atas, transformados em unidades de análise, foram identificados conteúdos, que se desdobraram em classes temáticas e categorias.

### **Análise dos dados**

Os planos nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e as atas de reuniões do CMDCA – JP, elaboradas entre 2006 e 2020, que tratam do direito ao convívio familiar e comunitário, foram submetidos ao tratamento analítico (Minayo, 2014), que consiste na organização e interpretação dos dados disponíveis, o que possibilitou a síntese das informações e a elaboração de inferências.

### **Papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária**

Fizeram parte do processo de elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA & CNAS, 2006) 22 instituições governamentais e 31 entidades não governamentais, entre titulares e suplentes, do CONANDA e do CNAS, como se pode observar na Figura 2. Entre os representantes do governo, estão Ministérios e Secretarias de Estado e representações dos Estados e Municípios. A sociedade civil é representada por entidades ligadas à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.



Merece destaque a participação efetiva e majoritária de diversos segmentos sociais nas reuniões de elaboração do plano, resultante da luta dos movimentos sociais tradicionais pela democratização dos órgãos estatais na década de 1980 (Gohn, 2016). Observa-se também a formação de parcerias entre setores do Estado e segmentos da sociedade civil organizada, em troca de participação nas arenas políticas e da manutenção dos direitos conquistados pela classe trabalhadora (Behring, 2014). A questão da intersetorialidade entre os conselhos gestores das políticas nacionais da criança e do adolescente e da assistência social exige formação permanente, gestão compartilhada, construção de agenda política e projeto societal (Gohn, 2016).

Esse plano foi dividido em oito seções, com objetivos distintos, a fim de abarcar a apresentação e antecedentes da política nacional de convivência familiar e comunitária, seus marcos legal, conceitual e situacional, suas diretrizes e objetivos gerais, os resultados programáticos, a implementação, monitoramento e avaliação e o plano de ação. Esse último subdivide-se em quatro eixos, com propostas de ações permanentes e de curto, médio e longo

prazo: Análise da Situação e Sistemas de Informação; Atendimento; Marcos Normativos e Regulatórios; Mobilização, Articulação e Participação.

Por meio da análise de conteúdo de trechos retirados do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, tomados como unidades de análise, foram identificadas as seguintes classes temáticas e suas respectivas categorias: a) Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes; b) Ações Intersetoriais; c) Apoio à Família Natural e Extensa; d) Atenção Especial às Novas Gerações; e) Controle Social; e f) Superação das Violações de Direitos, como se pode observar na Tabela 2.

Tabela 2

*Papel Atribuído aos Agentes pela Política Nacional de Convivência Familiar*

Classes temáticas	Categorias
Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Proteção social Defesa dos direitos Concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos
Ações Intersetoriais	Agentes sociais Políticas sociais
Apoio à Família Natural e Extensa	Políticas públicas Reconhecimento da autonomia familiar
Atenção Especial às Novas Gerações	Adolescência e juventude Desenvolvimento infantojuvenil
Controle Social	Sociedade civil Conselhos de direitos
Superação das Situações de Violação de Direitos	

*Fonte:* Própria.

Percebe-se que a política nacional de garantia do direito à convivência familiar e

comunitária atribui aos agentes sociais o papel de garantir os direitos de crianças e adolescentes; realizar ações intersetoriais; apoiar a família natural e extensa; conceder atenção especial às novas gerações; exercer o controle social; e superar as situações de violação de direitos. Essas classes temáticas e suas respectivas categorias serão descritas a seguir e discutidas à luz dos fundamentos teóricos adotados neste trabalho.

### **Garantia dos direitos de crianças e adolescentes**

A classe temática Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes diz respeito à responsabilidade do Estado, da sociedade e da família, amparados no reconhecimento dos direitos e deveres de cidadania de crianças e adolescentes, de garantir o acesso desses e de seus familiares a serviços básicos, a fim de proteger os vínculos familiares e comunitários naturais ou, na impossibilidade desse último, construir relações familiares substitutivas. Nessa classe, estão presentes as categorias Proteção social, Defesa dos direitos e Concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A Proteção social corresponde às medidas adotadas pelos agentes sociais para garantir a preservação dos vínculos entre crianças e adolescentes e suas famílias de origem e, nos casos de afastamento ou ruptura, a manutenção do direito ao convívio familiar e comunitário, independentemente do contexto. Entre as primeiras, estão o apoio sócio-econômico, a elaboração de formas alternativas de interação e referências afetivas no grupo familiar, as ações de restauração dos laços familiares e a promoção de condições para o pleno desenvolvimento familiar. As segundas compreendem a criação de novos vínculos e a prestação de cuidados excepcionais e temporários.

Crianças e adolescentes têm o direito a uma família, cujos vínculos devem ser

protegidos pela sociedade e pelo Estado. Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando o apoio sócio-econômico à elaboração de novas formas de interação e referências afetivas no grupo familiar (Plano nacional, Antecedentes, p. 15).

O direito à convivência familiar e comunitária é abordado, assim, desde a proteção à família de origem até a necessidade de proteção à criança e ao adolescente cujos vínculos foram ameaçados ou rompidos, exigindo ações de restauração dos laços familiares ou de criação de novos vínculos que garantam a este sujeito em desenvolvimento um dos seus direitos mais fundamentais: viver em família (Plano nacional, Marco situacional, p. 49).

Como por ser observado nos trechos do plano nacional, por dividirem a responsabilidade pelos impactos da questão social sobre o bem comum (Moreira, 2014; Yazbek et al., 2012), o Estado e a sociedade têm o dever de priorizar a manutenção e reintegração de crianças e adolescentes a seu meio familiar, uma vez que esse oferece melhores condições para seu desenvolvimento (Rizzini, 2018). Tal papel torna-se ainda mais urgente em contextos de ameaça ou violação dos direitos desse público, nos quais se faz necessário intervir junto aos membros familiares, oferecendo-lhes condições materiais e subjetivas para o cumprimento de suas funções, e implementar políticas para evitar ou superar essas situações (Furlan & Sousa, 2014).

A Defesa dos direitos contempla as ações desenvolvidas pelos agentes sociais no sentido de resguardar, por meio de políticas públicas específicas, os direitos fundamentais e à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. As medidas adotadas

abrangem aquelas voltadas às situações especiais de saúde, o apoio e atendimento adequados, ofertados por equipes preparadas, o fortalecimento do sistema de garantia dos direitos e a defesa dos direitos humanos.

Como foi argumentado, a defesa dos vínculos familiares e comunitários precisa de uma retaguarda forte nas políticas públicas, incluindo ações voltadas para as crianças e adolescentes que vivem situações especiais de saúde, como viver e conviver com o vírus HIV/AIDS ou ser portadora de sofrimento mental. Estas situações podem não somar estatísticas tão amplas quanto aquelas da desnutrição, mas nem por isto são menos ameaçadoras aos direitos de crianças e adolescentes, tanto no que se refere aos cuidados adequados dentro da família quanto ao seu acesso aos serviços básicos e oportunidades de convívio social (Plano nacional, Marco situacional, p. 52).

Para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é fundamental fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do apoio técnico e/ou financeiro dos órgãos do Executivo e Judiciário e da implantação e implementação, em todos os municípios brasileiros, dos Conselhos de Direitos e Tutelares (Plano nacional, Marco situacional, p. 60).

Depreende-se da análise desses fragmentos do plano nacional que a efetivação da medida de manutenção de crianças e adolescentes em suas famílias de origem depende de programas de apoio sociofamiliar e políticas de preservação dos vínculos, as quais devem provê-las das condições necessárias para que possam cumprir o papel de proteger seus membros (Nascimento et al., 2015). O que dizer então dos mais de 30 mil crianças e adolescentes brasileiros em situação de acolhimento, com informações escassas sobre suas

origens (CNJ, 2021), uma vez que a garantia de seu direito de conviver em família e na comunidade requer ações intersetoriais e descentralizadas por parte do Estado e da sociedade, distintas da formação de parcerias no vácuo estatal, as quais não constituem políticas, negam a universalização e privatizam o bem público (Gohn, 2016).

A Concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos abarca a compreensão compartilhada pelos agentes sociais de que as crianças e adolescentes são cidadãos, cujos direitos e deveres devem ser garantidos por lei e através de políticas públicas, em especial, a preservação dos vínculos familiares e comunitários de origem. O reconhecimento dessas condições implica em mudanças nas perspectivas e ações adotadas pelo Estado, pela sociedade e pela própria família no sentido de atender aos reais anseios desse público.

Trata-se da mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sociofamiliar e comunitário (Plano nacional, Antecedentes, p. 15).

O respeito à diversidade cultural não é contraditório com esta mudança que atravessa os diversos grupos socioculturais, na defesa desses direitos. Pelo contrário, exige que se amplie a concepção de cidadania para incluir as crianças e adolescentes e suas famílias, com suas necessidades próprias (Plano nacional, Antecedentes, p. 20).

Nessa categoria, aponta-se para a necessidade de conceber as crianças e adolescentes

pela ótica da cidadania e considerar suas peculiaridades e seu entorno enquanto questões norteadoras da prática dos agentes sociais. Após os avanços na legislação sobre os direitos infantojuvenis, na década de 1980, resultantes de conflitos entre as diferentes forças no interior da sociedade brasileira (Rizzini et al., 2011), assistiu-se, nas décadas seguintes, à reforma neoliberal do Estado, o que resultou na ascensão de grupos sociais amparados em parcerias público-privadas e práticas distanciadas do exercício de direitos, com foco em doações e na prestação de serviços à população (Behring, 2014; Yazbek et al., 2012).

### **Ações intersetoriais**

A classe temática Ações Intersetoriais corresponde à articulação entre o Estado, a família e a sociedade e os setores das políticas públicas no sentido de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e concretizar as estratégias adotadas no plano nacional de convivência familiar e comunitária. Nessa classe, estão presentes as categorias Agentes sociais e Políticas sociais.

Os Agentes sociais contemplam a corresponsabilidade adotada pelos diversos setores do Estado e da sociedade, organizados de forma articulada, pela implementação e monitoramento das medidas de garantia dos direitos previstas no plano nacional de convivência familiar e comunitária. São propostas ações de caráter transversal e intersetorial, concretas e articuladas entre instituições governamentais e entidades não governamentais com vistas à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes ao convívio familiar e em comunidade: “No entanto, no processo de formulação e implementação das políticas orientadas pelo Plano, não podemos perder de vista a importância das ações transversais e intersetoriais dentro do Poder Público e da articulação com a sociedade” (Plano nacional, Apresentação, p. 13).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária representa um importante instrumento para a mobilização nacional e suas diretrizes certamente se transformarão em ações concretas e articuladas de responsabilidade do Estado e dos diversos atores sociais, que assumem de forma renovada o compromisso pela promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária (Plano nacional, Apresentação, p. 13).

Essa categoria sustenta que a concretização da política de convivência familiar e comunitária em âmbito nacional requer o trabalho conjunto e integrado de setores do Estado, responsáveis pela oferta de políticas públicas e serviços, e segmentos organizados da sociedade, os quais têm mantido, sob constantes ameaças, o papel de fiscalizar as ações governamentais (Resolução n. 113, 2006). Cita-se o exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, enquanto instrumentos representativos de institucionalização da participação social na gestão pública (Gohn, 2016), nos quais se busca, por meio de ações governamentais e não governamentais, a articulação entre as políticas setoriais e específicas.

As Políticas sociais abarcam a integração das políticas de Estado por meio de ações conjuntas a fim de garantir o acesso de crianças e adolescentes e suas famílias a serviços básicos e aperfeiçoar a política de promoção, proteção e defesa dos direitos, inclusive, à convivência familiar e comunitária. Esses programas e projetos de curto e longo prazo têm como foco promover o bem-estar familiar e garantir aos seus membros atendimento integral dos direitos fundamentais nos diferentes níveis de proteção social: “O fortalecimento, a efetivação e a consolidação desses direitos passam necessariamente pela concretização de políticas, programas, serviços e ações intersetoriais que assegurem aquilo que antes se constituía em expectativa de direito” (Plano nacional, Resultados programáticos, p. 76).

Tanto o CONANDA quanto o CNAS são categóricos ao afirmar que este direito só será garantido com a interação de todas as políticas sociais, com centralidade na família para o acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, geração de emprego e renda, entre outros. Desta forma, as contribuições sobre o papel de cada setor no apoio e garantia do direito à convivência familiar e comunitária será de grande relevância (Plano nacional, Antecedentes, p. 19).

A partir da análise dessa categoria, pode-se afirmar que a oferta de um conjunto integrado e articulado de políticas públicas pelo Estado constitui um dos principais fatores para evitar a violação dos direitos de crianças e adolescentes e seu afastamento do ambiente familiar e comunitário. Nesse sentido, os programas de preservação de vínculos preveem que antes do ingresso de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, o objetivo principal deveria ser mantê-las em seus contextos de origem (Rizzini, 2018). Isso não ocorre de fato, como mostra a elevada quantidade de acolhidos no país, em sua maioria, considerados inaptos para a adoção (CNJ, 2021), pois essas políticas de atenção à família, além de não serem priorizadas nas agendas de governo, carecem de investimentos públicos (Furlan & Souza, 2014).

### **Apoio à família natural e extensa**

A classe temática Apoio à Família Natural e Extensa abrange a responsabilidade assumida pelos agentes sociais de implementarem políticas que garantam condições básicas de sobrevivência e cidadania às famílias de origem e ampliadas (tal como as definições adotadas no artigo 25 do ECA, apresentadas no início desse trabalho) para que essas

continuem a exercer suas funções de proteção e cuidado para com as crianças e adolescentes. Nessa classe, estão presentes as categorias Políticas públicas e Reconhecimento da autonomia familiar.

As Políticas públicas abarcam o suporte oferecido às famílias naturais e extensas pela sociedade e pelo Estado, por meio de políticas sociais, de modo que essas tenham acesso às condições necessárias para cumprirem seu papel constitucional junto à garantia dos direitos básicos de crianças e adolescentes. Os programas de apoio sociofamiliar possibilitam o exercício das funções de cuidado, socialização e responsabilidade parental, a promoção de inclusão social e cidadania, a superação de vulnerabilidades e a atenção especial aos vínculos familiares naturais e por afetividade.

Nesse sentido, é de fundamental importância a implementação de políticas de apoio à família, nos moldes do previsto no artigo 226 da Constituição Federal, caput e § 8, bem como no ECA e na LOAS, de modo que o Poder Público possa em todos os níveis (federal, estadual, municipal) cumprir o seu dever legal e constitucional de fornecer às mesmas um mínimo de condições para que possam exercer suas responsabilidades parentais (Plano nacional, Marco situacional, p. 54).

É importante ressaltar que, mesmo decidindo-se pelo afastamento de crianças ou adolescentes de suas famílias, deve-se perseverar na atenção à família natural e extensa, como forma de abreviar a separação e promover a reintegração familiar. Nesse sentido, os Programas de Apoio Sociofamiliar devem articular-se com os serviços especializados de prestação de cuidados alternativos, para garantir a continuidade do acompanhamento de crianças ou adolescentes e suas famílias, durante o período de acolhimento e após a reintegração à família de origem ou

ampliada (Plano nacional, Marco conceitual, p. 40).

A análise desses recortes do plano nacional indica que os programas de apoio sociofamiliar, ofertados pelo Estado e regulados pela sociedade, devem proporcionar às famílias suporte para o cumprimento de seu dever constitucional perante as crianças e adolescentes. Independentemente da configuração familiar, observa-se que o matriciamento das políticas de preservação dos vínculos e programas sociais recai sobre as mulheres, mães, madrastas, avós, tias e irmãs, as quais são responsabilizadas pelo cuidado e zelo dos membros familiares (Furlan & Sousa, 2014). Esse fenômeno tem suscitado questões sobre a centralidade da instituição familiar, descentralização da responsabilidade do Estado e culpabilização das figuras parentais, em especial, as femininas, pelas dificuldades familiares (Moreira, 2014).

O Reconhecimento da autonomia familiar compreende o respeito às possibilidades das famílias naturais e extensas de se organizarem para cumprir com efetividade sua função junto à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, por meio da garantia de acesso a serviços básicos e com o apoio necessário das políticas sociais. Cabe aos agentes sociais acreditarem no potencial dessas famílias para solucionarem seus próprios problemas e atenderem às demandas impostas por suas responsabilidades junto às crianças e adolescentes, sem prescindir do auxílio da sociedade e do Estado na garantia de direitos fundamentais.

Torna-se necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a “natural”, abrindo-se caminho para o reconhecimento da diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural. Ou seja, não se trata mais de conceber um modelo ideal de família, devendo-se ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família de, em uma diversidade de

arranjos, exercer a função de proteção e socialização de suas crianças e adolescentes (Plano nacional, Marco conceitual, p. 23).

É essencial mostrar que a capacidade da família para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções é fortemente interligada ao seu acesso aos direitos universais. Assim, uma família que conta com orientação e assistência para o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos, bem como acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, também encontrará condições propícias para bem desempenhar as suas funções afetivas e socializadoras, bem como para compreender e superar suas possíveis vulnerabilidades (Plano nacional, Marco conceitual, p. 27).

Nessa categoria, a diversidade de configurações familiares pode ser considerada um fator de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, pois os membros familiares têm ocupado, cada vez mais, lugar de destaque na seara da promoção e defesa das garantias fundamentais desse público (Nascimento et al., 2015). A preservação dos vínculos familiares naturais também exige a contrapartida do governo e da sociedade, por meio da oferta de políticas setoriais e serviços essenciais, como os programas de transferência de renda, acesso a saúde, educação, habitação e emprego, uma vez que é função do Poder Público prover as famílias das condições necessárias para o cumprimento de seus deveres constitucionais (Furlan & Sousa, 2014).

### **Atenção especial às novas gerações**

A classe temática Atenção Especial às Novas Gerações inclui o dever do Estado e da

sociedade de auxiliar as famílias em meio às necessidades específicas dos períodos da adolescência e juventude e na garantia do desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes no contexto familiar, mediante a criação de políticas voltadas especialmente para esse público, que considerem suas peculiaridades. Nessa classe, estão presentes as categorias Adolescência e juventude e Desenvolvimento infantojuvenil.

A Adolescência e juventude abrange a divisão de responsabilidades entre os agentes sociais no sentido de apoiar as famílias diante das demandas próprias dessas etapas do desenvolvimento humano, assim como garantir aos adolescentes e jovens o acesso a direitos e serviços básicos, por meio de políticas públicas adequadas. O Estado e a sociedade assumem o compromisso de fornecer suporte adequado aos familiares de adolescentes e jovens, sem desconsiderar as especificidades de desenvolvimento desses últimos, e implementar políticas que atendam às suas necessidades fundamentais.

A família permanece, todavia, como uma referência importante nesse momento em que o adolescente movimenta-se do desconhecido ao conhecido, do novo ao familiar, vivenciando a alternância entre independência e dependência, característica dessa etapa. Nessa fase, se o adolescente, ao fazer o necessário movimento de afastamento da família, não encontra nas demais instituições sociais um contexto de cuidado e de referências seguras, o seu desenvolvimento poderá ser prejudicado. A responsabilidade, portanto, é dividida entre a família, o Estado e a sociedade (Plano nacional, Marco conceitual, p. 28).

Cabe enfatizar também que as ideologias e práticas existentes na sociedade em torno da sexualidade, da vida reprodutiva e das relações de gênero influenciarão fortemente o desenvolvimento dos adolescentes e jovens. É fundamental, portanto, que as

instituições de saúde e de educação, a mídia e demais atores sociais envolvidos compartilhem com a família a responsabilidade pelo desenvolvimento das novas gerações, abordando estas temáticas de forma adequada e provendo orientação e acesso aos serviços pertinentes (Plano nacional, Marco conceitual, p. 28).

Depreende-se da análise dessa categoria que a responsabilidade pela proteção dos direitos de adolescentes e jovens e garantia de condições favoráveis ao seu desenvolvimento integral não é somente da instituição familiar, mas implica também o compromisso das organizações estatais e sociais. Do mesmo modo, a discussão sobre os temas de interesse dessa população não pode estar restrita aos agentes sociais governamentais e sim envolver os próprios interessados, suas famílias e a sociedade em geral, tendo em comum a garantia de desenvolvimento pleno. Nas situações mencionadas, parte-se do princípio, previsto na Constituição e no ECA, que o ambiente familiar de origem é o mais apropriado para a criação e educação de crianças e adolescentes (Rizzini, 2018), mas, ao mesmo tempo, questiona-se o que são desenvolvimento e proteção integral, quem os define e quais fatores os propiciam.

O Desenvolvimento infantojuvenil inclui a corresponsabilidade assumida pelos agentes sociais de formularem políticas públicas que garantam as condições necessárias para o desenvolvimento integral de potencialidades de crianças e adolescentes junto as suas famílias. Esse é pensado de forma plena, em termos morais, cognitivos e afetivos, no seio familiar natural ou em contextos substitutivos, e de modo amplo, no que diz respeito às novas gerações e aos direitos e deveres de cidadania.

Crianças e adolescentes, muitas vezes, encontram-se precocemente diante dos desafios do amadurecimento e esta pressão pode ter um impacto negativo sobre o seu desenvolvimento moral (descrença nos sistemas de valores), cognitivo (cristalização

de conceitos operacionais para se lidar com um cotidiano adverso que não admite experimentação e flexibilidade) e afetivo (perda de confiança nas relações de proteção com adultos e instituições). Estas consequências são responsabilidades não apenas da família, mas também do Estado e da sociedade (Plano nacional, Marco legal, p. 27).

Da mesma forma, a garantia de acesso aos direitos universais para todas as famílias é a contraparte da responsabilidade do Estado para garantir o desenvolvimento de crianças e adolescentes, pensando também de forma mais ampla, no desenvolvimento das novas gerações e da cidadania (Plano nacional, Marco conceitual, p. 34).

A análise dessa categoria sugere que nas situações de ameaça e violação aos direitos de crianças e adolescentes, a família, o Estado e a sociedade ocupam funções essenciais na superação dessas circunstâncias. O trabalho conjunto entre esses agentes governamentais e não governamentais vislumbra a oferta de condições necessárias para o desenvolvimento infantojuvenil, em curto prazo, e o avanço da sociedade, em longo prazo. Em contextos de risco e vulnerabilidade, o Poder Público deve intervir junto aos membros familiares, oferecendo-lhes condições suficientes para que possam cumprir seu papel de proteção e cuidado, e dispor de políticas públicas e redes alinhadas de enfrentamento a essa problemática (Furlan & Sousa, 2014).

### **Controle social**

A classe temática Controle Social corresponde às ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada e pelos conselhos deliberativos com o objetivo de monitorar a implementação de políticas públicas pelo Estado que atendam aos anseios de crianças e

adolescentes, entre os quais, o direito à convivência familiar e comunitária. Nessa classe, estão presentes as categorias Sociedade civil e Conselhos de direitos.

A Sociedade civil abrange a cobrança exercida sobre o Estado por setores organizados da sociedade, nos espaços democráticos de representação e participação social, pela implementação de políticas públicas que garantam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. O exercício do controle social sobre as ações de promoção, proteção e defesa dos direitos infantojuvenis depende da efetiva participação dos segmentos sociais nos espaços públicos de formulação de políticas e deliberação.

A consolidação de novas representações e práticas das famílias e da sociedade acerca dos direitos de crianças e adolescentes deve estar baseada numa mudança cultural, fundamentada em processos participativos, no exercício do controle social das políticas públicas e na ética da defesa e promoção de direitos (Plano nacional, Diretrizes, p. 74).

Vale lembrar que a “mobilização da opinião pública, no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade” no processo de discussão e solução dos problemas que afligem a população infantojuvenil se constitui numa das diretrizes da política de atendimento traçada pelo ECA (cf. Art. 88, inciso VI, deste Diploma Legal) (Plano nacional, Diretrizes, p. 74).

Nessa categoria, sustenta-se que a participação efetiva de segmentos organizados da sociedade nos espaços de formulação de políticas públicas, controle social e deliberação sobre os direitos infantojuvenis depende da reestruturação dos formatos convencionais de incidência política, os quais têm sofrido influência da ascensão de forças sociais menos

reivindicativas, participativas e militantes (Yazbek et al., 2012). A sociedade civil tem dividido a responsabilidade pela efetivação dos eixos estratégicos da política intersetorial de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, enquanto agente representante dos interesses desse público nos espaços de decisão, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2016).

Os Conselhos de direitos incluem o papel desempenhado pelos conselhos setoriais e dos direitos de crianças e adolescentes de fiscalizarem, de forma articulada e integrada, a implementação da política de convivência familiar e comunitária nos estados e municípios e incentivar a participação da sociedade nesse processo. Cabe aos conselhos deliberar sobre os critérios de registro das entidades de acolhimento, avaliar a qualidade dos serviços prestados pela política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, incentivar a participação da sociedade nos espaços de decisão política e monitorar o emprego dos recursos públicos.

Os Conselhos têm, dentre outras, a responsabilidade de formular, deliberar e fiscalizar a política de atendimento e normatizar, disciplinar, acompanhar e avaliar os serviços prestados pelos órgãos e entidades encarregados de sua execução. Avanços na organização e fortalecimento da participação da população são necessários, buscando a integração das políticas sociais nos níveis federal, estadual e municipal (Plano nacional, Diretrizes, p. 74).

Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas públicas assumindo o presente Plano como prioridade, a partir de 2007, viabilizando recursos nos orçamentos, de um modo geral, e, em particular, nos Fundos da Infância e Adolescência para a sua implementação; Participação e integração entre os Conselhos de Direitos da Criança e os Setoriais nas três esferas de governo (Plano nacional,

Implementação, monitoramento e avaliação, p. 82).

Em conformidade com a análise dessa categoria, argumenta-se que os conselhos dos direitos da criança e do adolescente têm como atribuições fiscalizar a implementação da política de atendimento infantojuvenil nos diferentes níveis de gestão pública, estimular o envolvimento da sociedade no andamento desse processo e gerenciar as questões orçamentárias, essenciais para a concretização das metas estabelecidas. A articulação dessas ações entre as instâncias deliberativas exige a formação permanente dos agentes sociais implicados, a gestão compartilhada dos serviços e programas, a construção de uma agenda política comum e de um projeto societal emancipatório (Gohn, 2016).

### **Superação das situações de violação de direitos**

A classe temática Superação das Situações de Violação de Direitos compreende o compromisso partilhado entre os agentes sociais de zelarem pelo bem-estar de crianças e adolescentes no ambiente familiar e pela garantia de seus direitos fundamentais e, em casos de ameaça ou violação, agirem no sentido de reverter essas situações de violência, por meio de políticas públicas apropriadas.

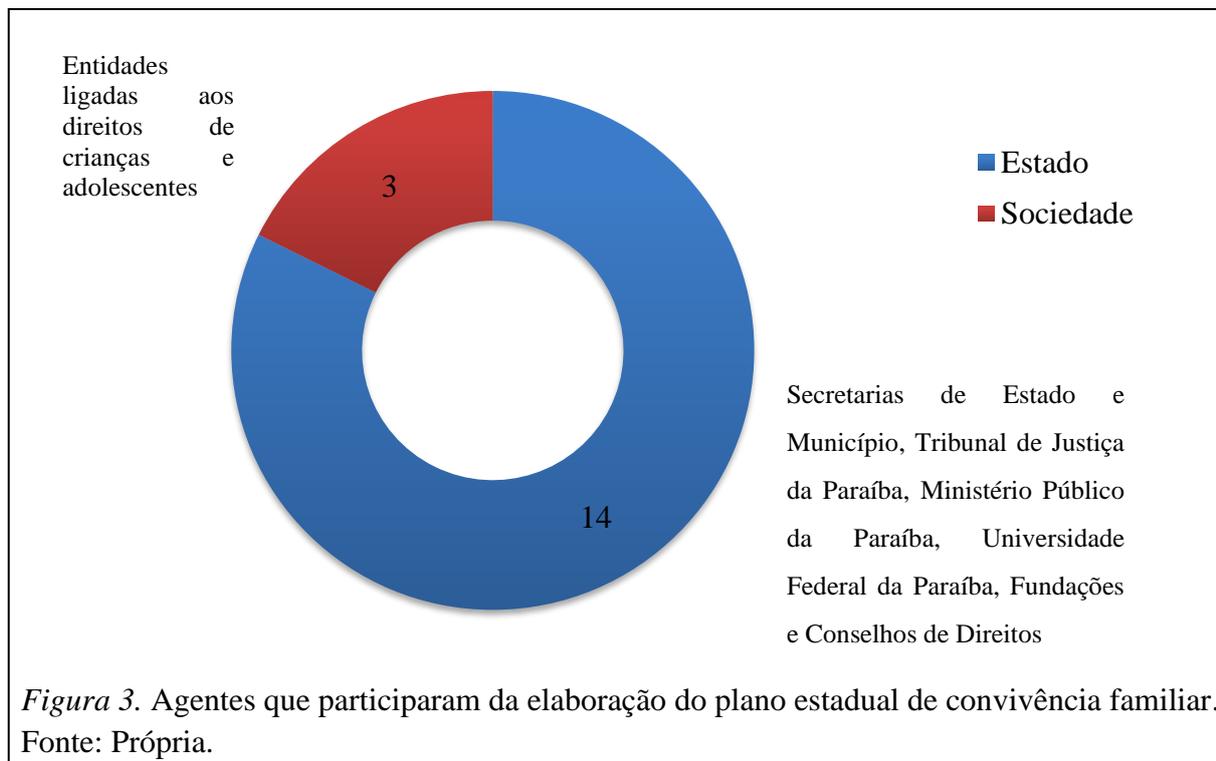
Por toda a argumentação já desenvolvida até agora sobre a corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade diante dos direitos de crianças e adolescentes, é preciso refletir também sobre a sua corresponsabilização nas situações de violação desses direitos tanto quanto no esforço para a sua superação (Plano nacional, Marco conceitual, p. 35).

O conselheiro tutelar, o técnico, a autoridade judicial, ou qualquer outro ator institucional ou social, na sua missão de velar pelos direitos de crianças e adolescentes, ao se deparar com uma possível situação de negligência, ou mesmo de abandono, deve sempre levar em conta a condição sócio-econômica e o contexto de vida das famílias bem como a sua inclusão em programas sociais e políticas públicas, a fim de avaliar se a negligência resulta de circunstâncias que fogem ao seu controle e/ou que exigem intervenção no sentido de fortalecer os vínculos familiares (Plano nacional, Marco conceitual, p. 36).

A partir da análise dessa classe, sustenta-se que os agentes sociais compartilham o dever de proteger as crianças, adolescentes e suas famílias expostas a situações de risco e apoiá-los na superação dessas adversidades. Quando a violência ocorre no âmbito familiar e comunitário, o Poder Público não pode ignorar os fatores que a condicionam e as dificuldades de acesso aos bens públicos, sob o risco de tomar decisões antecipadas. Nos dois casos, reafirma-se que a situação de pobreza não constitui motivo legítimo para afastar crianças e adolescentes do convívio familiar, pois isso vai de encontro à doutrina de proteção integral dos direitos (Furlan & Sousa, 2014).

Participaram do processo de elaboração do Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (SEDH, 2013) 14 representantes do Estado e três da sociedade, tal como disposto na Figura 3. Entre os primeiros, estão Secretarias de Estado e Município, Tribunal de Justiça da Paraíba, Coordenadoria da Infância e Juventude, Ministério Público da Paraíba, Centros de Apoio às Promotorias, Universidade Federal da Paraíba, Fundações e Conselhos de Direitos. Entre os segundos, estão entidades ligadas aos direitos de crianças e adolescentes. Essas informações podem refletir uma reduzida participação efetiva da sociedade, de forma direta ou por meio

de entidades representativas, nas reuniões para a elaboração do plano estadual.



Esse plano de ação foi dividido em cinco seções, com base no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, de modo a contemplar a introdução, os marcos histórico, legal, conceitual e situacional da política estadual de convivência familiar e comunitária, suas diretrizes e objetivos gerais, sua implementação, monitoramento e avaliação e o plano de ação. Tal como se pode visualizar na Tabela 3, diferente do plano nacional, o estadual não possui a seção de resultados programáticos, na qual são explicitados os direitos fundamentais materializados em decorrência da execução das ações previstas no plano.

Tabela 3

*Estrutura e Composição dos Planos Nacional e Estadual de Convivência Familiar*

Plano nacional	Plano estadual
Apresentação e antecedentes	Introdução
Marcos legal, conceitual e situacional	Marcos histórico, legal, conceitual e situacional
Diretrizes e objetivos gerais	Diretrizes e objetivos gerais
Implementação, monitoramento e avaliação	Implementação, monitoramento e avaliação
Plano de ação	Plano de ação
Resultados programáticos	

*Fonte:* Própria.

Através da análise de conteúdo de trechos retirados do Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, convencionados como unidades de análise, as seguintes classes temáticas e categorias foram identificadas: a) Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes; b) Apoio à Família Natural e Extensa; c) Controle Social; e d) Produção de Conhecimento, como pode ser visualizado na Tabela 4. Vale salientar que, em relação ao nacional, o plano estadual não estabelece como foco o debate sobre a intersetorialidade, as novas gerações e a superação das violações de direitos, mas inova ao contemplar a temática da produção científica.

Tabela 4

*Papel Atribuído aos Agentes pela Política Estadual de Convivência Familiar*

Classes temáticas	Categorias
Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Proteção integral Consideração dos princípios fundamentais
Apoio à Família Natural e Extensa	Políticas públicas Reconhecimento da autonomia familiar
Controle Social	Sociedade civil Conselhos de direitos
Produção de Conhecimento	

*Fonte:* Própria.

Observa-se que a política estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária atribui aos agentes sociais o papel de garantir os direitos de crianças e adolescentes; apoiar a família natural e extensa; exercer o controle social; e produzir conhecimento. Essas classes temáticas e suas devidas categorias serão descritas nos parágrafos seguintes e discutidas com base no referencial teórico empregado neste trabalho.

### **Garantia dos direitos de crianças e adolescentes**

A classe temática Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes compreende a promoção, proteção e defesa de direitos através de ações conjuntas e a partir das concepções que norteiam a doutrina de proteção integral. Nessa classe, estão presentes as categorias Proteção integral e Consideração dos princípios fundamentais.

A Proteção integral abrange a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes por meio de ações da família e da sociedade e da implementação de políticas públicas pelo Estado. Essas medidas precisam estar articuladas entre os agentes sociais e amparadas no reconhecimento dos direitos e deveres de cidadania de crianças e adolescentes.

Diante disso, é importante que seja ressaltada, no presente Plano, a necessidade de serem revistas as representações e formas de realização da proteção social, de modo que sejam concretizadas práticas de defesa, ideias e ações que intensifiquem a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direito (Plano estadual, Marco conceitual, p. 18).

Justifica-se, assim, o papel essencial de proteção integral, de crianças e adolescentes, que é desempenhado pela família, pela sociedade e pelo Estado, cabendo a este último a responsabilidade pela criação das políticas públicas específicas e básicas para garantia dos seus direitos fundamentais (Plano estadual, Marco conceitual, p. 18).

Tal como se apresentam nos trechos do plano estadual, as formas de proteção social, por meio de políticas, devem se aproximar dessa concepção doutrinária e, ao mesmo tempo, se afastar de práticas tradicionais benevolentes e filantrópicas. No Brasil, devido as suas peculiaridades históricas e geográficas, as políticas sociais foram incorporadas em solo nacional, segundo relata Sposati (2011), de forma fragmentada e setorial, como respostas isoladas aos problemas sociais das famílias brasileiras, sem conseguir atender plenamente à complexidade das demandas de seus membros.

A responsabilidade pela proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes é compartilhada pelos agentes sociais, com ênfase no papel do Estado de garantir às famílias e seus membros acesso a serviços básicos. Diferente dos países de capitalismo dependente, como os da América do Sul, as nações desenvolvidas conseguiram implementar, no segundo pós-guerra, um sistema de proteção e seguridade social de amplo acesso, chamado de Estado de Bem-Estar Social, o qual garantia serviços básicos e benefícios aos seus cidadãos, a partir

de contribuições previdenciárias definidas por lei (Faleiros, 2017b).

A Consideração dos princípios fundamentais inclui a observação pelos agentes sociais, em suas práticas, dos elementos basilares que regem a política de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Entre esses, estão a prioridade absoluta de atendimento nas políticas públicas, a não discriminação diante de necessidades e características específicas e a participação efetiva nos espaços públicos.

No que diz respeito ao princípio da prioridade absoluta à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o Estado deve se responsabilizar por oferecer serviços adequados e suficientes à prevenção e superação das situações de violação de direitos, possibilitando o fortalecimento dos vínculos familiares e sociocomunitários (Plano estadual, Diretrizes, p. 95).

Nesse sentido, o Estado deve assegurar que crianças e adolescentes de comunidades e povos tradicionais recebam apoio e atendimento culturalmente fundamentados. Da mesma forma, deve ser dada atenção especial àqueles com necessidades específicas, como deficiência, transtorno mental, dependência química etc. Finalmente, todas as ações abrangidas nesse Plano Estadual devem observar o princípio da não discriminação e levar em conta as perspectivas de orientação sexual e de gênero (Plano estadual, Diretrizes, p. 96).

Sendo a criança e o adolescente sujeitos de direitos, é necessário reconhecer suas habilidades, competências, interesses e necessidades específicas, ouvindo-os e incentivando-os – inclusive por meio de espaços de participação nas políticas públicas – à busca de soluções para as questões que lhes são próprias (Plano estadual,

Diretrizes, p. 97).

Cabe ao Estado, por assim dizer, garantir às crianças e adolescentes e suas famílias o acesso prioritário a serviços básicos, que favoreça o enfrentamento das adversidades e a manutenção no contexto de origem. Às manifestações da questão social no sistema capitalista, cujos fundamentos estão presentes nas relações de exploração dos capitalistas sobre os trabalhadores, como colocam Behring e Boschetti (2018), se contrapõem as políticas sociais, enquanto meios de enfrentamento setorializados, principalmente, nos países de capitalismo tardio, à desigualdade social, a exemplo das políticas públicas com foco nos interesses de crianças, adolescentes e jovens.

Também é responsabilidade das forças estatais respeitarem as peculiaridades desses sujeitos, sem nenhum tipo de discriminação, e dispor de atendimento especial às suas necessidades específicas. Os gastos com saúde, educação, moradia, saneamento básico, emprego, entre outros direitos, são concebidos como improdutivos pelo mercado capitalista, na esteira das medidas neoliberais de corte de despesas adotadas nos países periféricos, porém, como acrescenta Marini (1993), esses investimentos sociais têm implicações diretas nos processos de reprodução da força de trabalho e valorização do capital.

A partir da consideração dos direitos e deveres de crianças e adolescentes e de suas potencialidades, esses devem ser estimulados a se posicionar sobre os assuntos de seu interesse e participar dos espaços de implementação e monitoramento das políticas públicas. De acordo com Figueroa-Grenett (2018), esse público também é capaz de produzir processos singulares de subjetividade e experiências diretas de participação política, que contribuem para o avanço dos campos democráticos e não apenas demandam ações dos agentes sociais, por meio do uso intensivo do corpo, da apropriação dos espaços públicos e de elementos lúdicos e festivos, dotados de potência criativa.

## **Apoio à família natural e extensa**

A classe temática Apoio à Família Natural e Extensa compreende a garantia de acesso a serviços básicos para as famílias de origem e ampliadas (conforme as concepções empregadas no texto do ECA, reunidas na seção introdutória desse trabalho) em contextos adversos, a fim de atender suas necessidades, e ao respeito a sua capacidade de organização para resolver problemas, com suporte social adequado. Nessa classe, estão presentes as categorias Políticas públicas e Reconhecimento da autonomia familiar.

As Políticas públicas abarcam ações de garantia dos direitos fundamentais, promovidas pelo Estado e controladas pela sociedade, com o objetivo de oferecer suporte de curto e longo prazo às famílias naturais e extensas em condições difíceis, com vistas à superação dessas situações. Cabe aos agentes sociais ofertarem, de forma articulada e integrada, políticas de apoio e acesso a serviços básicos às famílias que se encontram em situações adversas, as quais ameaçam a manutenção dos vínculos naturais e afetivos, mas podem ser enfrentadas com suporte social adequado.

Portanto, diante de situações de risco social e vulnerabilidades vividas pelas famílias de origem e extensas, principalmente por pressões geradas pelos processos de exclusão social e cultural, essas famílias precisam ser apoiadas pelo Estado e pela sociedade, para que possam cumprir suas responsabilidades. Esse apoio visa à superação de vulnerabilidades e riscos vividos por cada família, favorecendo e ampliando os recursos socioculturais, materiais, simbólicos e afetivos que contribuem para o fortalecimento desses vínculos (Plano estadual, Diretrizes, p. 94).

O apoio às famílias naturais e ampliadas deve ser concretizado na articulação eficiente da rede de atendimento das diferentes políticas públicas, garantindo o acesso a serviços de educação, de saúde, de geração de trabalho e renda, de cultura, de esporte, de assistência social, dentre outros (Plano estadual, Diretrizes, p. 95).

Como pode ser inferido a partir dos recortes do plano estadual, em meio às dificuldades vivenciadas pelas famílias de origem e ampliada, suas responsabilidades podem ser compartilhadas com os demais agentes sociais, os quais devem dispor de mecanismos eficientes de apoio, que ofereçam condições para a superação das adversidades e manutenção familiar. Como explica Faleiros (2017b), os desafios enfrentados pelas famílias de origem e seus membros de acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, saneamento básico etc., é uma das características do tipo de neoliberalismo presente nas economias de capitalismo dependente e tardio, como as da América do Sul.

Além disso, vale ressaltar que a efetividade dessa rede de suporte social depende da integração entre os diversos setores das políticas sociais e da garantia de acesso a direitos fundamentais. Em meio aos entraves e avanços na estrutura interna dos movimentos sociais, a luta por um projeto societário justo e democrático, segundo Guimarães (2015), requer desses a capacidade política de estabelecer alianças com outros sujeitos coletivos, em busca de ruptura com o corporativismo, a fim de incorporar interesses da classe trabalhadora nas pautas defendidas.

O Reconhecimento da autonomia familiar compreende a crença depositada pelos agentes sociais na potencialidade das famílias de superarem circunstâncias adversas e o fortalecimento de sua rede de apoio a fim de incrementar o processo emancipatório. Parte-se do princípio que os membros familiares são capazes de se adaptar aos mais diversos contextos e solucionar suas questões em conjunto, com o suporte do Estado e da sociedade.

É preciso reconhecer que a família apresenta capacidade de criar soluções para seus problemas, em sua relação com a sociedade e em sua rede de relações internas e de rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais (Plano estadual, Diretrizes, p. 96).

As políticas especiais para promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária devem reconhecer a família como um grupo social capaz de se organizar e reorganizar dentro de seu contexto e a partir de suas necessidades, bem como rever e reconstruir seus vínculos ameaçados, a partir do apoio recebido das políticas sociais (Plano estadual, Diretrizes, p. 95).

Desse modo, percebe-se que as famílias naturais e extensas possuem seus próprios meios de superar as dificuldades e manter ou reacender seus vínculos de origem e por proximidade, com o auxílio das redes sociais de apoio e das políticas públicas. Costa e Prado (2016) chamam atenção para a redução da luta política por direitos universais às particularidades das demandas de cada sujeito, movimento ocorrido no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, o qual foi balizado pelos conceitos de interesse e identidade social, trazidos pelos novos movimentos sociais, de natureza européia.

A garantia do direito ao convívio familiar e comunitário também está relacionada às possibilidades de rearranjo dessas famílias para atenderem suas necessidades e enfrentarem as ameaças à manutenção dos vínculos entre seus membros. Em tempos de crise econômica, como reforça Marini (1994), as forças populares encontram cada vez mais dificuldades para propor e articular ações conjuntas, dada a sua dispersão enquanto classe social, em um contexto de deterioração estrutural de suas condições objetivas de vida.

## **Controle social**

A classe temática Controle Social abrange as ações políticas realizadas pela sociedade e pelos conselhos no sentido de exigir do Estado políticas públicas de impacto sobre os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, em especial, ao convívio familiar e comunitário. Nessa classe, estão presentes as categorias Sociedade civil e Conselhos de direitos.

A Sociedade civil abarca a cobrança exercida por segmentos sociais organizados sobre o Estado pela implementação e efetividade das políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos básicos de crianças e adolescentes. O controle social é uma ferramenta democrática de fiscalização das ações dos agentes sociais, sendo adotada nos espaços de decisão política com o objetivo de exigir efetividade nos serviços oferecidos.

Por fim, assim como no PNCFC (2006), ficou claro que a nação brasileira não pode mais aceitar passivamente a existência de crianças e adolescentes “esquecidos” no sistema de acolhimento, a sociedade paraibana não pode aceitar que isso aconteça em seu Estado e deve exercer, sobre o tema, o necessário controle social (Plano estadual, Marco conceitual, p. 38).

Vale lembrar que a participação popular no processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias pelo Executivo, assim como de discussão e aprovação pelo Legislativo, é expressamente prevista na Lei Complementar nº. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei nº. 10.257/00 (Estatuto das Cidades), bastando apenas que os espaços democráticos já assegurados pelo ordenamento jurídico pátrio sejam efetivamente ocupados pela sociedade organizada (Plano estadual, Diretrizes, p. 101).

Vislumbra-se, assim, um papel mais ativo da sociedade civil, nos diferentes níveis de atuação, junto à garantia dos direitos básicos de crianças e adolescentes, principalmente, ao convívio familiar e comunitário. Marini (1994) cita uma gama de mecanismos democráticos que possibilitam a participação de segmentos sociais nas instâncias de decisão política e fiscalização, como a autogestão e cogestão dos fundos orçamentários setoriais; a formulação e implementação de políticas relacionadas às necessidades da população; a faculdade de decidir sobre as áreas prioritárias de investimento; e o direito de controlar o emprego eficiente de recursos estatais.

Os setores organizados da população precisam se apropriar dos meios legítimos de participação social e desenvolver abertura para o diálogo sobre temas de seu interesse com representantes do Poder Público. Para Ricci (2018), o conceito de ação coletiva está atrelado à noção monossêmica de movimentos sociais, segundo a qual, esses são impulsionados por agendas de lutas com função de articulação entre seus membros e consolidação de sua unidade interna. O Estado adota estratégias para evitar o fortalecimento desses segmentos sociais, por meio de concessões pontuais, e impedir que suas ações se tornem massivas a ponto de ameaçar o equilíbrio das relações de poder (Abreu & Leite, 2016).

Os Conselhos de direitos incluem o papel desempenhado pelos conselhos setoriais e dos direitos de crianças e adolescentes de monitorar a política de convivência familiar e incentivar a participação efetiva da sociedade nesse processo. Entre as atribuições desses conselhos, estão o monitoramento das condições de funcionamento das entidades de acolhimento, o acompanhamento da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, o estímulo à participação social e o planejamento dos gastos públicos.

Os Conselhos têm, dentre outras, a responsabilidade de formular, deliberar e fiscalizar

a política de atendimento e normatizar, disciplinar, acompanhar e avaliar os serviços prestados pelos órgãos e entidades encarregados de sua execução. Avanços na organização e fortalecimento da participação da população são necessários, buscando a integração das políticas sociais nos níveis federal, estadual e municipal (Plano estadual, Diretrizes, p. 101).

Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas esferas Estadual e Municipal assumindo o presente Plano como prioridade, a partir de 2013, viabilizando recursos nos orçamentos públicos (Plano Plurianual - PPA e Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO) e, em particular, nos Fundos da Infância e Adolescência para a sua implementação (Plano estadual, Implementação, monitoramento e avaliação, p. 104).

De acordo com a análise dos trechos do plano estadual, a responsabilidade assumida pelos conselhos de fiscalizar as ações do Estado deve ser compartilhada com os segmentos organizados da sociedade a fim de aprimorar a cobrança por estratégias adequadas de articulação entre os diversos setores de políticas públicas. Os fatores que mais dificultam o exercício das formas de participação da sociedade no âmbito das arenas públicas, como situam Mucci e Mafra (2016), são a inexperiência política e o despreparo em gestão pública, uma vez que esses aspectos fragilizam os processos participativos nos espaços de deliberação, o controle social e a construção de agendas públicas.

O controle das despesas orçamentárias e dos recursos dos fundos de investimento público é uma das principais atribuições dos conselhos, pois a viabilidade de implementação das políticas e serviços voltados para as necessidades de crianças e adolescentes depende de suas decisões. Vale ressaltar, em conformidade com Guimarães (2015), que nos países da América Latina, as mercadorias, serviços e riquezas produzidas pela classe trabalhadora são

apropriadas pelo capital nacional e internacional, em uma incessante busca por lucro e acumulação de bens, com reduzido retorno, na forma de políticas públicas, para a população, a qual, em grande parte, sobrevive em condições precárias de existência.

### **Produção de conhecimento**

A classe temática Produção de Conhecimento abarca o compromisso assumido pelos agentes sociais de desenvolverem estudos aprofundados sobre a situação de crianças e adolescentes e suas famílias nos mais diversos contextos, de modo a oferecer subsídios que contribuam para a superação das condições adversas. Convém destacar que essa classe não apresentou categorias.

Os agentes sociais são incumbidos de identificar as demandas da realidade e as necessidades da população, produzir e atualizar as áreas do conhecimento com informações de qualidade, a fim de que essas ações impliquem em melhorias nas condições objetivas de vida de crianças e adolescentes e no seu entorno: “Importante considerar a relevância dessas informações, mas ressaltando a necessidade de aprofundar com novas pesquisas as fontes de dados aqui expostas, para que possam contribuir nas ações a serem implementadas por este Plano” (Plano estadual, Marco situacional, p. 45).

É dever de todos os segmentos sociais assumirem o compromisso de analisar criticamente a realidade e se responsabilizar pela qualificação e produção de conhecimento, que cause impacto social nas desigualdades sociais a que estão expostas as crianças, os adolescentes e seus familiares (Plano estadual, Marco conceitual, p. 20).

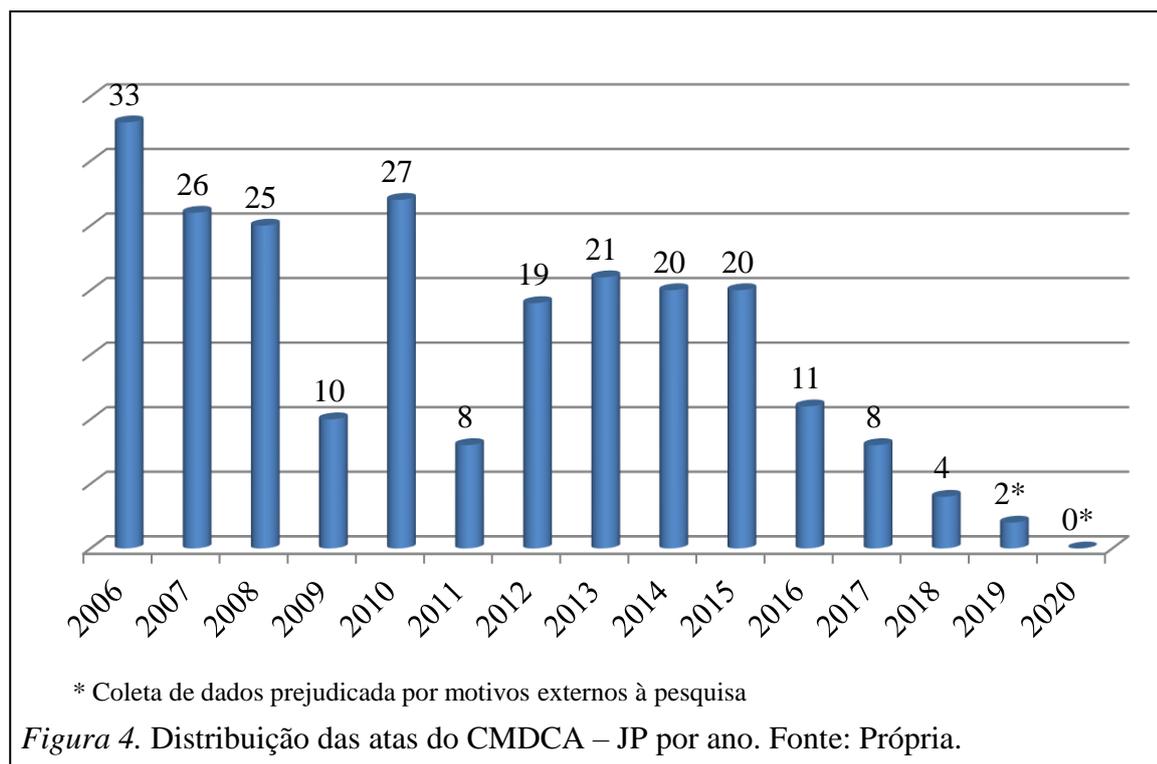
É possível afirmar, desse modo, que o olhar crítico sobre a realidade permite aos pesquisadores elaborarem diagnósticos e conhecimentos sólidos sobre a situação de crianças e adolescentes em contextos diversos, com o objetivo de contribuir para a superação de suas dificuldades. A crise das ciências humanas na década de 1970 teve como principal desdobramento, de acordo com Costa e Prado (2016), a afirmação da dimensão histórica do conhecimento humano e do compromisso político das categorias intelectuais com a transformação social.

Dada a necessidade de constante atualização dos conhecimentos científicos e dos dados sobre a realidade de crianças e adolescentes e suas famílias, essa deve ser objeto permanente de estudos que ofereçam subsídios para o planejamento estratégico de ações. A produção de conhecimento está atrelada à consciência da população sobre os determinantes das relações de poder e ao resgate de seu papel enquanto sujeitos concretos na construção da sociedade, de tal modo que esses são vistos como colaboradores das pesquisas e não mais como objetos de estudo (Costa & Prado, 2016).

### **Papel atribuído aos agentes sociais por si próprios nas atas de reuniões do CMDCA – JP**

Foram submetidas à análise documental as atas de reuniões do CMDCA – JP, elaboradas entre os anos de 2006 e 2020, que tratam da política municipal de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Nesse período de 14 anos, foram analisadas 234 atas de reuniões, as quais contemplavam temas relacionados ao atendimento socioeducativo, enfrentamento do trabalho infantil, direitos humanos, protagonismo, assistência social, educação, saúde, entre outros. Desse total, somente 55 (23,5%) abordavam a política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, em seus eixos de atuação.

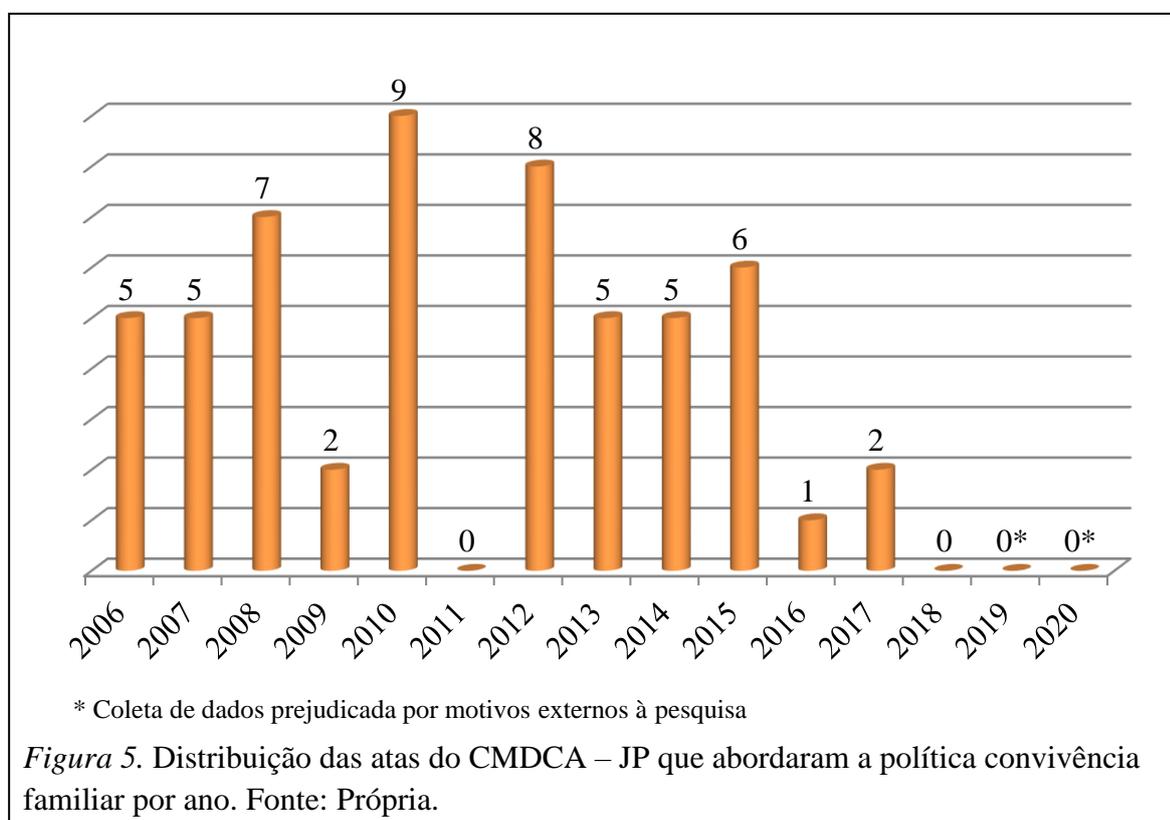
Vale destacar que a análise das atas de reuniões dos anos de 2019 e 2020 foi prejudicada por motivos externos a essa pesquisa. Os anos de 2006 (14,1%), 2010 (11,5%), 2007 (11,1%) e 2008 (10,6%) foram os que apresentaram maior número de atas, e os anos de 2018 (1,7%), 2017 (3,4%), 2011 (3,4%), 2009 (4,2%) e 2016 (4,7%), menor número, como pode ser visualizado na Figura 4.



Pode-se observar um declínio na quantidade de atas levantadas nesse período, o qual apresentou um número maior no início do recorte temporal, um número equilibrado no meio e um número menor de atas próximo do fim. Sem desconsiderar os limites e a natureza objetiva da ata enquanto documento de registro de informações, esse decréscimo pode estar relacionado a alguns fatores inerentes ao período levantado, como diminuição da produtividade dos agentes sociais, mudanças políticas de composição e gestão e questões macropolíticas regionais e nacionais, com desdobramentos sobre os níveis de incidência política dos conselhos de direitos.

Entre as atas que abordaram de fato a política de garantia do direito à convivência

familiar e comunitária, essas se concentraram, principalmente, nos anos de 2010 (3,8%), 2012 (3,4%), 2008 (2,9%) e 2015 (2,5%), com menor expressão nos anos de 2018 (0%), 2011 (0%), 2016 (0,42%), 2017 (0,85%) e 2009 (0,85%), tal como observado na Figura 5.



Com a aprovação do PNCFC em dezembro de 2006, nos anos seguintes, estados e municípios de todo o país começaram a planejar e a elaborar seus próprios planos de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, o que pode explicar a concentração de atas que abordaram essa política nesse período inicial do recorte. Trata-se de uma tentativa, sem êxito até a finalização deste trabalho, de elaborar o plano de convivência familiar e comunitária do município de João Pessoa, que teve como principal desdobramento, mesmo que de forma indireta, a construção e aprovação do plano do estado da Paraíba, em outubro de 2013. A materialização desse direito depende, portanto, da construção, implementação e acompanhamento da execução de planos municipais, em consonância com os planos nacional e estadual, através da constituição de comissões intersetoriais (SEDH, 2013).

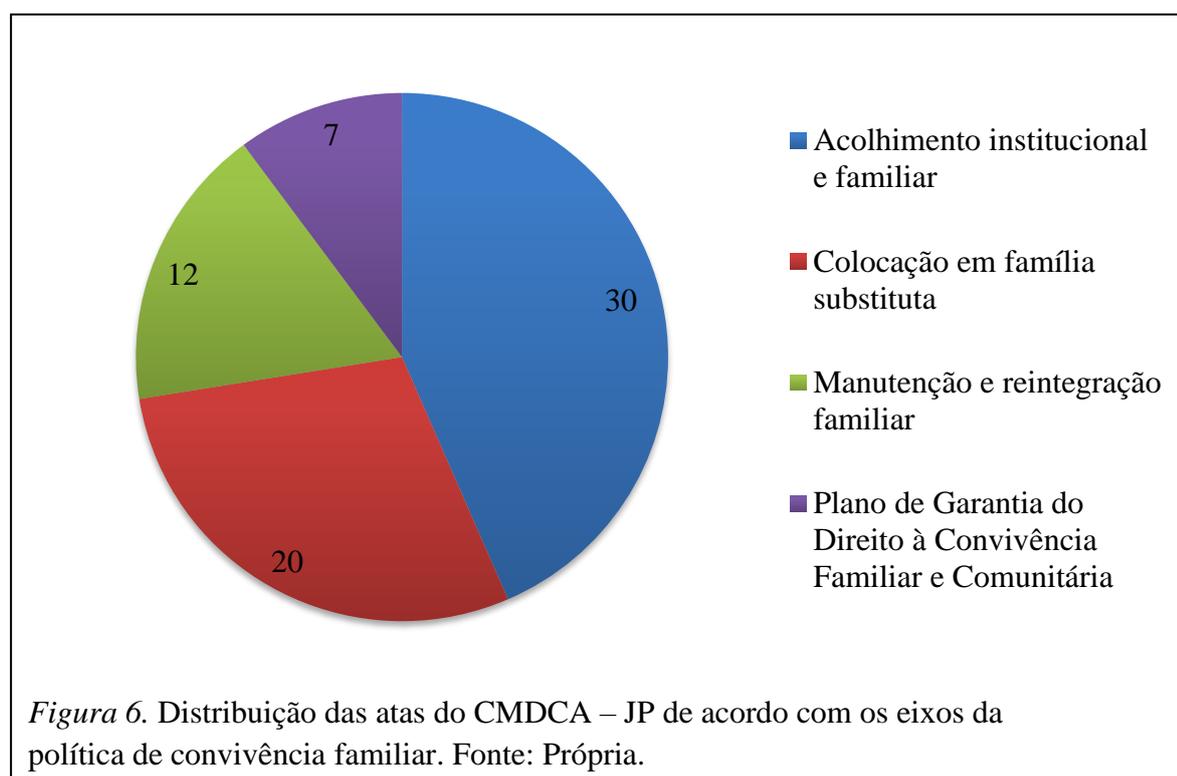
Convém assinalar os resultados de pesquisa desenvolvida por Almeida, Neves e Xavier (2007) sobre a realidade dos abrigos de João Pessoa, a qual apontou que, entre os 487 acolhidos em 17 instituições, 61,8% possuíam vínculo com suas famílias de origem ou extensa e outros 15,2% também tinham famílias, mas essas se encontravam afastadas, o que somava 77% de abrigados com famílias identificadas pelo Poder Público. Em estudo mais recente, com amostra reduzida, desenvolvido por Felix (2014), ao analisar 10 instituições de acolhimento do município em questão a partir da visão de 112 acolhidos, a autora pôde perceber que 58% mantinham vínculo com sua família natural, e 15%, apenas com a extensa, o que representava 73% de abrigados com responsáveis identificados, situação semelhante à retratada na pesquisa anterior, guardadas as devidas proporções.

Cabe salientar as contribuições desses estudos diagnósticos e da reunião de informações sistematizadas sobre a realidade de crianças e adolescentes acolhidos no município de João Pessoa, cujo pioneirismo gerou repercussões no reordenamento dos serviços de acolhimento e na organização da política de convivência familiar e comunitária em todo o estado. Por meio de instrumentos qualitativos e quantitativos de coleta, esse tipo de pesquisa diagnóstica fornece dados atualizados sobre as características das instituições de acolhimento, a situação de crianças e adolescentes acolhidos e os recursos disponíveis em torno de suas famílias naturais e extensas, o que tem impacto sobre a gestão da política, expansão de sua cobertura, ampliação dos valores repassados e revisão dos critérios de partilha dos gastos orçamentários (CONANDA & CNAS, 2009).

Entre os eixos que compõem a política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, percebe-se, por meio da Figura 6, que o de acolhimento institucional e familiar apareceu em 30 atas, sendo abordado 14 vezes por entidades da sociedade civil, nove vezes pelo Colegiado do CMDCA – JP, nove vezes por instituições do governo e seis vezes por instituições do sistema de justiça; e o de colocação em família substituta, em 20 atas, sendo

abordado 13 vezes por entidades da sociedade civil, cinco vezes pelo Colegiado do Conselho Municipal, três vezes por instituições do governo e uma vez por instituições do sistema de justiça.

O eixo de manutenção e reintegração familiar apareceu em 12 atas, sendo abordado seis vezes por instituições do governo, cinco vezes por entidades da sociedade civil, quatro vezes pelo Colegiado do CMDCA – JP e duas vezes por instituições do sistema de justiça; e o do Plano de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, em sete atas, sendo abordado três vezes pelo Colegiado do Conselho Municipal, três vezes por entidades da sociedade civil e duas vezes por instituições do governo.



Ao abordarem a política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária, os agentes sociais, com destaque para as entidades da sociedade civil, deram maior ênfase à discussão das medidas protetivas de acolhimento institucional e familiar e colocação em família substituta. O predomínio dessas medidas provisórias nas pautas de reunião pode estar

relacionado à própria composição do Colegiado do CMDCA – JP, o qual também tem como membros agentes sociais ligados a instituições de acolhimento e a grupos de apoio à adoção.

Conforme revela Leal (2021), a política pública de acolhimento institucional e familiar materializa-se em meio às limitações impostas pelo sistema capitalista à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, o qual é viabilizado de modo impreciso e descontínuo, com ênfase em aspectos disciplinadores. A autora argumenta que os cuidados ofertados no âmbito dos serviços de acolhimento aproximam-se das atividades-guias mobilizadoras do desenvolvimento infantojuvenil, porém suas limitações repercutem na estreiteza das vivências experimentadas no contexto institucional e nas dificuldades apresentadas pelos acolhidos para a elaboração de seus projetos de vida.

A partir da análise de conteúdo dos recortes de texto das atas, conformados em unidades de análise, foram identificadas as seguintes classes temáticas e suas respectivas categorias, conforme se pode observar na Tabela 5: a) Divulgação de Informações sobre Eventos e Ações; b) Deliberações e Encaminhamentos de Decisões do Colegiado do CMDCA – JP; c) Fiscalizações e Apuração das Denúncias de Irregularidades; e d) Implementação de Políticas Públicas Voltadas para a Família.

Tabela 5

*Papel Atribuído aos Agentes por si Próprios nas Atas do CMDCA – JP*

Classes temáticas	Categorias
Divulgação de Informações sobre Eventos e Ações	Reuniões Exposições Pautas Intervenções
Deliberações e Encaminhamentos de Decisões do Colegiado do CMDCA – JP	Solicitações Designação e reordenamento de representantes Discussão de pontos específicos das pautas
Fiscalizações e Apuração das Denúncias de Irregularidades	Conduta dos conselheiros tutelares e de direitos Registro das entidades de acolhimento Regularização dos grupos de apoio à adoção
Implementação de Políticas Públicas Voltadas para a Família	

*Fonte:* Própria.

Convém assinalar que os agentes sociais atribuem a si próprios o papel de divulgar informações sobre eventos e ações; deliberar e encaminhar decisões do Colegiado do CMDCA – JP; fiscalizar e apurar denúncias de irregularidades; e implementar políticas públicas voltadas para a família. Essas classes temáticas e suas categorias atinentes serão, nas linhas que sucedem, objetos de descrição e discussão a partir das bases teóricas utilizadas neste trabalho.

### **Divulgação de informações sobre eventos e ações**

A classe temática Divulgação de Informações sobre Eventos e Ações compreende a comunicação de instruções a respeito de acontecimentos e intervenções de natureza interna

ou externa ao Colegiado do CMDCA – JP. Nessa classe, estão presentes as categorias Reuniões, Exposições, Intervenções e Pautas.

Os protestos da Primavera Árabe, em 2010, e as Jornadas de Junho no Brasil, em 2013, adotaram tecnologias virtuais de comunicação e informação como estratégia de difusão das suas pautas e articulação com outros movimentos sociais, nacionais e internacionais (Sales et al., 2019). Esse formato de ação atende às necessidades desses novos movimentos sociais, de inspiração europeia, os quais, de acordo com Ricci (2018), têm como características fundamentais, na contramão dos movimentos tradicionais, a fragmentação das manifestações em múltiplas demandas, provisoriedade, horizontalidade, fluidez e instabilidade.

As Reuniões abrangem encontros previamente agendados, entre os diferentes agentes sociais, com o objetivo de discutir assuntos pertinentes ao direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Entre esses, estão a manutenção de crianças e adolescentes em suas famílias de origem, o acolhimento institucional no formato de abrigo e a construção do Plano de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária no âmbito municipal.

A Secretaria Executiva do CMDCA – JP registrou a entrada de documentos recebidos neste Conselho: Ofício nº 107/08, oriundo da 1ª Vara da Infância e Juventude, convidando este Conselho para uma reunião a ser realizada às 8h:30min do dia 05 de maio, sobre abrigos neste município (p. 2, l. 7-14, 2008).

A conselheira informa ainda que no dia 24 de março, às 14h:00min, no auditório da Casa dos Conselhos, ocorrerá reunião com o CMDCA – JP, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal do Desenvolvimento Integrado para

trabalhar o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária (p. 2, l. 26-30, 2014).

Na análise dessa categoria, chama atenção a cobrança exercida pelas instituições do sistema de justiça sobre os agentes sociais, no intuito de levantar determinadas pautas, o que extrapola seu papel constitucional de defesa, fiscalização de exigências legais e responsabilização judicial (Faraj et al., 2016). Assinala-se também que as parcerias firmadas entre o Conselho Municipal e os conselhos setoriais do município, instituições deliberativas que atuam em diferentes níveis de gestão e reúnem instituições do governo e entidades da sociedade (Rizzini et al., 2011), vislumbram a construção do plano de ação voltado à garantia do convívio familiar.

As Exposições incluem falas proferidas por agentes sociais em eventos organizados pelo Sistema de Garantia de Direitos, nas quais são abordados temas relacionados à política de convivência familiar e comunitária. As discussões realizadas nos encontros perpassam as temáticas da manutenção e reintegração familiar, medidas de colocação em familiar substituta e elaboração do Plano Municipal de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, com base no plano nacional.

Ofício nº 175/08, oriundo do Conselho Tutelar, pelo qual provoca o CMDCA – JP a fazer uma discussão sobre a Operação Varadouro, visto que esta foi objeto de discussão e crítica no Seminário Estadual dos 18 anos do ECA, realizado por juristas no estado de Pernambuco (p. 2, l. 1-6, 2008).

O conselheiro representante de entidade da sociedade civil fez um resumo dos tópicos que devem ser abordados nas falas do evento: Construção do Plano Municipal de

Convivência Familiar e Comunitária, trazer o GT Pró-Convivência Familiar e Comunitária para o CMDCA – JP (p. 3, l. 1-3, 2014).

Depreende-se da análise desses trechos de atas que os agentes sociais são novamente provocados a se manifestar sobre pauta pertinente aos direitos de crianças e adolescentes, dessa vez, pelo Conselho Tutelar, instituição que atua no controle da aplicação de instrumentos normativos e do funcionamento dos mecanismos para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes (Oliveira, 2015). Percebe-se que a elaboração do plano municipal de convivência família aparece como uma demanda constante, o que exige a implicação do Conselho Municipal com o Grupo de Trabalho à frente das discussões sobre esse assunto, exemplos de espaços institucionais que não se confundem com as arenas governamentais, pois possibilitam a setores da sociedade intervirem na gestão pública (Gohn, 2016).

As Pautas compreendem tópicos abordados nas reuniões entre os agentes sociais, propostos por esses com o objetivo de discutir as demandas de implementação da política municipal de convivência familiar e comunitária. Os temas em debate concentram-se nas formas de articulação política com vistas a resguardar os vínculos entre as crianças e adolescentes e suas famílias de origem, nos instrumentos necessários para a execução da medida de acolhimento institucional e nas condições para a elaboração do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária: “Realizou-se a reunião extraordinária do CMDCA – JP para tratar da seguinte pauta: 4- Reordenar as representações do Conselho Municipal em espaços de articulação política, a exemplo do GT Abrigos” (p. 1, l. 5-6, 2010); “A pauta desta reunião versará sobre: Guia de Acolhimento da Criança e do Adolescente; abrigamento como último recurso; e a quem compete elaborar o relatório de acolhimento, aos Conselhos Tutelares ou às casas de acolhimento?” (p. 3, l. 23-27, 2010).

Essa categoria sustenta que o GT sobre convivência familiar constitui espaço

privilegiado de articulação de estratégias entre os agentes sociais em função do direito à convivência familiar e comunitária no município, uma vez que esses grupos visam repassar informações entre seus pares, propor pautas para a discussão e deliberar sobre assuntos do interesse de crianças e adolescentes (Gil, 2019). Por sua vez, os agentes responsáveis pela execução e monitoramento do acolhimento institucional, enquanto medida de proteção provisória e excepcional, devem seguir alguns parâmetros a fim de garantir sua efetividade, como a elaboração de protocolos de atendimento, pré-requisitos para a composição das equipes técnicas e a disposição física adequada dos estabelecimentos (Moreira, 2014).

As Intervenções abarcam ações propostas e desenvolvidas por agentes sociais, voltadas para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Configuram-se como pesquisas, projetos e espaços de representação política com ações orientadas para a manutenção e reintegração familiar, acolhimento institucional e familiar e colocação de crianças e adolescentes em família substituta: “Projeto do Ministério Público (MP), realizado através de padrinhos solidários, contemplando crianças e adolescentes abrigados” (p. 2, l. 1-2, 2007); “Nesta ocasião, foram apresentados aos conselheiros e conselheiras os espaços de representação política que o CMDCA – JP tem participação direta, a saber, os grupos de apoio à adoção, entre outros” (p. 1, l. 19-21, 2010).

Em conformidade com esses fragmentos de atas, vale ressaltar que as instituições do sistema de justiça, além de exercerem papel fundamental em defesa dos direitos, também tomam para si a execução da medida de acolhimento familiar, por meio de propostas isoladas, as quais parecem desconsiderar o caráter excepcional e provisório dessa medida (Moreira, 2014). Por seu turno, os grupos de apoio à adoção configuram-se como entidades tradicionais de suporte aos envolvidos nesse processo, as quais também constituem espaços de articulação política e planejamento estratégico em favor desse instituto, o que faz dessas instituições alvo

de críticas contundentes dos movimentos sociais, os quais defendem a prioridade da manutenção de crianças e adolescentes no seu meio familiar (Rizzini, 2018).

### **Deliberações e encaminhamentos de decisões do Colegiado do CMDCA – JP**

A classe temática Deliberações e Encaminhamentos de Decisões do Colegiado do CMDCA – JP abarca as decisões e ações tomadas pelo Colegiado do Conselho Municipal após a análise e reflexão conjunta sobre assuntos relacionados aos direitos de crianças e adolescentes. Essa classe contempla as categorias Solicitações, Designação e reordenamento de representantes e Discussão de pontos específicos das pautas.

Como explicam Mucci e Mafra (2016), os conselhos gestores de políticas públicas são espaços de participação institucionalizada, nos quais, os agentes sociais podem construir suas opiniões a partir do debate público-reflexivo, voltado a produzir um poder democrático que legitime suas ações e contribua para transpor as barreiras burocráticas impostas pelo Estado. Esse processo tem como principal desdobramento o fortalecimento da articulação política entre as instituições governamentais e entidades não governamentais e da participação social no controle e monitoramento das políticas.

As Solicitações abrangem pedidos formais realizados pelos agentes sociais aos seus pares e aos diferentes setores das políticas públicas a fim de aprimorar a operacionalização da política municipal de convivência familiar e comunitária. Esses requerimentos implicam a participação dos agentes sociais nos espaços de articulação política, a pactuação de serviços entre as entidades de acolhimento e o Poder Público Municipal, a discussão das ações de manutenção e reintegração familiar e o compartilhamento de responsabilidades na construção do Plano Municipal de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: “Fica como encaminhamento a solicitação das representações da Secretarias de Saúde e da

Educação para participarem desse GT” (p. 1, l. 22-32, 2016).

A conselheira representante de entidade da sociedade civil sugere que seja emitida recomendação por parte deste Conselho no intuito de destacar a importância do serviço prestado por entidade da sociedade civil na área de acolhimento, indicando ainda necessidade de pactuação com o Poder Público Municipal de convênio que fortaleça os serviços prestados (p. 2, l. 20-24, 2014).

Ao longo dessa categoria, percebe-se que a intersetorialidade entre as políticas públicas e os compromissos firmados entre os agentes sociais e as instâncias do Poder Público são situados como requisitos fundamentais para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Essa ocorre por meio das estratégias de manutenção de crianças e adolescentes nas suas famílias de origem, ou, em segundo caso, através da medida provisória de acolhimento institucional. Consoante o tripé constitucional que sustenta a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no país, a família constitui a base da sociedade e possui proteção especial do Estado, por meio de políticas sociais (Moreira, 2014), porém, o grau de articulação entre essas estratégias é questionável, devido à sua natureza setorializada.

A Designação e reordenamento de representantes compreende a eleição, indicação ou rearranjo de agentes sociais, do Estado e da sociedade, para compor o Colegiado e os espaços de decisão e articulação política do CMDCA – JP. Entre esses últimos, estão o Grupo de Trabalho sobre a garantia do direito ao convívio familiar e comunitário no município e as câmaras e comissões deliberativas de direitos, formadas, de modo paritário, por instituições governamentais e entidades não governamentais: “No que concerne aos conselheiros que representarão o CMDCA – JP nos espaços de articulação política, assim fica a distribuição:

Grupo de Trabalho sobre Abrigamento – GT Abrigos: conselheira representante de instituição do governo e conselheira representante de entidade da sociedade civil” (p. 2, l. 20-24, 2012); “A seguir, foi iniciada a formação das câmaras setoriais e comissões especiais, ficando assim a composição, obedecendo a paridade determinada em lei: conselheira de entidade da sociedade civil, representante dos grupos de apoio à adoção” (p. 2, l. 1-4, 2012).

A análise desses recortes de atas indica que os grupos de apoio à adoção assumem lugar de destaque na articulação dos eixos da política municipal de convivência familiar e comunitária, os quais são concretizados por meio das medidas sociojurídicas de manutenção e reintegração familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional ou familiar. Apesar da importância dos institutos de guarda, tutela e adoção e dos programas de acolhimento institucional e familiar como medidas excepcionais e provisórias, as políticas de preservação e reinserção de crianças e adolescentes em seus ambientes familiares precisam ser priorizadas pelo Estado por aqueles oferecerem condições propícias ao seu desenvolvimento integral (Rizzini, 2018).

A Discussão de pontos específicos das pautas corresponde ao debate entre os agentes sociais sobre determinadas demandas relacionadas à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e seus desdobramentos no âmbito municipal. Os tópicos levantados compreendem o processo de elaboração do Plano Municipal de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, o repasse orçamentário para projetos de intervenção em acolhimento familiar e o diagnóstico da situação de crianças e adolescentes em condições de rua no município: “Fica deliberado que esse ponto [cobrança de planos de ação por parte da rede de proteção e do GT Pró-Convivência Familiar e Comunitária] será debatido na próxima reunião extraordinária” (p. 2, l. 26-30, 2014).

Seguindo a pauta, o coordenador conselheiro representante de instituição do governo

trata sobre percentual orçamentário destinado ao Projeto Família Acolhedora. Em discussão foram postas duas propostas e aceita por unanimidade a apresentada pela conselheira representante de entidade da sociedade civil, com o valor de 0,3% (p. 3, l. 19-22, 2017).

Depreende-se da análise dessa categoria que a rede de proteção aos direitos e o Grupo de Trabalho sobre convivência familiar e comunitária exercem pressão sobre os agentes sociais pela construção do plano municipal de ação, o que levanta a questão da descentralização das políticas públicas e de abertura dos espaços deliberativos, como os conselhos de direitos, nos quais a sociedade civil busca cumprir seu papel de exercer controle social (Gohn, 2016). Vale ressaltar que, aos projetos de acolhimento familiar, os quais representam quase um terço dos serviços de acolhimento no país (CNJ, 2021), é destinado um percentual mínimo do fundo orçamentário, cujo valor é definido com base na votação de propostas pelos próprios agentes sociais, enquanto representantes governamentais e não governamentais das necessidades fundamentais de crianças e adolescentes (Behring, 2014).

### **Fiscalizações e apuração das denúncias de irregularidades**

A classe temática Fiscalizações e Apuração das Denúncias de Irregularidades contempla o controle e verificação de declarações acerca de supostos desvios na conduta de agentes sociais responsáveis pela promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Nessa classe, estão presentes as categorias Conduta dos conselheiros tutelares e de direitos, Registro das entidades de acolhimento e Regularização dos grupos de apoio à adoção.

Marini (1991, 1994) defende o incentivo à participação efetiva da população nas

instâncias de decisão política, por meio do compartilhamento dos instrumentos de autogestão e cogestão do aparato público, da formulação e monitoramento das políticas de interesse público, da corresponsabilidade pelas decisões acerca das prioridades dos gastos públicos e do exercício de controle social sobre a conduta dos agentes públicos e o emprego dos recursos do Estado. Para esse autor, o alcance dessas questões implica a necessidade de diminuir as forças econômicas e políticas do Estado sob o controle da classe dominante e compartilhar suas instâncias de decisão com o âmbito de atuação do poder popular.

A Conduta dos conselheiros tutelares e de direitos abarca o controle do comportamento dos agentes sociais no exercício de suas funções representativas e a cobrança por seu posicionamento junto às pautas da política municipal de convivência familiar e comunitária. Entre os casos apontados, estão práticas contrárias à medida prioritária de manutenção de crianças e adolescentes em suas famílias de origem, que reforçam a adoção de alternativas excepcionais, e a precária implicação dos diversos agentes sociais com a construção da política municipal de convivência familiar e comunitária.

Após a análise da documentação e de outras situações relatadas em casos de denúncias contra atos de conselheiros tutelares no exercício de sua função, esta Comissão destacou as seguintes situações e atribuições, práticas equivocadas por parte de conselheiros e conselheiras tutelares: 1- Dar termo de entrega e responsabilidade a pessoas não responsáveis legais pela criança (p. 1, l. 13-17, 2008).

4- Deliberar a ausência da Secretaria de Saúde, da Secretaria da Educação e do próprio CMDCA – JP, requerendo que não apenas as conselheiras representantes de instituição do governo e de entidade da sociedade civil participem das reuniões, na sistematização, organização, monitoramento e participação nos relatórios e apoio na

sistematização dos encaminhamentos tomados no GT (p. 1, l. 22-32, 2016).

Como pode ser visto nos recortes de atas, os agentes sociais assumem a responsabilidade por tomar conhecimento de desvios na conduta dos conselheiros tutelares perante a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e julgá-los com base em relatório da comissão de sindicância, no entanto, a efetividade desse sistema depende de investimentos públicos, condições paritárias de acesso, programas de qualificação e aprimoramento dos mecanismos de fiscalização (Gohn, 2016). Percebe-se também que o Grupo de Trabalho sobre convivência familiar e comunitária exerce pressão sobre os agentes sociais e os setores das políticas públicas para que esses compartilhem, de forma efetiva e permanente, das ações e decisões tomadas nesse GT, prática herdada do período de efervescência que configurou a redemocratização do país a partir da década de 1980, movido por crescentes embates entre o Estado e a sociedade civil (Yazbek et al., 2012).

O Registro das entidades de acolhimento compreende o monitoramento das ações e condições de funcionamento das instituições responsáveis pela execução da medida de acolhimento de crianças e adolescentes no âmbito municipal. Essas devem atender a determinados critérios e parâmetros de qualidade, estipulados pela legislação e vistoriados pelos agentes sociais, para que sua atuação junto ao eixo de acolhimento institucional seja oficialmente reconhecida e permitida pelo conselho dos direitos da criança e do adolescente do município.

Entidade da sociedade civil: conforme o relato, a entidade mencionada não oferece condições para obter seu registro neste Conselho, visto que foram encontrados, convivendo no mesmo ambiente, crianças, adolescentes e adultos. Foram encontrados dois quartos pequenos, insuficientes para abrigar os usuários (p. 4, l. 24-34, 2009).

A conselheira representante de entidade da sociedade civil informa aos presentes que na reunião do GT Abrigos foi indagada pela conselheira representante de instituição do sistema de justiça, de como andavam as visitas às instituições, tendo informado que não estavam sendo feitas pela dificuldade de uso do veículo. A conselheira representante de instituição do sistema de justiça sugeriu que o Conselho informasse ao Ministério Público o fato e que o CMDCA – JP deveria ter um veículo de uso exclusivo face às demandas existentes (p. 3, l. 28-33, 2013).

Convém destacar que as características físicas das instituições de acolhimento são determinantes para os agentes sociais quanto à concessão de registro junto ao Conselho Municipal, uma vez que têm implicações para o bem estar infantojuvenil, sendo um dos principais requisitos para minimizar as consequências negativas de institucionalizações prolongadas (Moreira, 2014). Sob a fiscalização permanente das instituições do sistema de justiça, as quais não podem compor representação junto aos conselhos de direitos, por se tratar de instâncias de decisão de natureza pública (Resolução CONANDA n. 105, 2005), os agentes sociais exercem o papel de monitorar as ações e condições objetivas das entidades de acolhimento, o qual não está isento de dificuldades, como a carência de condições objetivas de trabalho e a precariedade da articulação entre as instituições envolvidas (Oliveira, 2015).

A Regularização dos grupos de apoio à adoção diz respeito à adequação dos aspectos estruturais das instituições que apoiam e orientam o processo de adoção no município às exigências técnicas e normalização de sua situação jurídica junto ao CMDCA – JP. As ações previstas e as condições de funcionamento desses grupos precisam estar de acordo com as normas e regulamentos vigentes, a fim de garantir sua efetividade institucional e evitar a anulação de sua legitimidade enquanto agente social em favor dos direitos de crianças e

adolescentes.

Na oportunidade, foi indagado ao Colegiado pela conselheira representante de instituição do governo sobre as medidas que deverão ser tomadas com relação aos grupos de apoio à adoção ante ao fato destas entidades estarem utilizando como sede o Conselho Tutelar, sendo sua representante orientada a ter uma sede específica, alugada ou não (p. 2, l. 10-15, 2012).

O conselheiro representante de entidade da sociedade civil dá seguimento à reunião e fala do processo dos grupos de apoio à adoção. No ano de 2012, esse Conselho determina que esses grupos precisam ter sede própria e dá um prazo de um ano para regularização, que não foi cumprido. Outro conselheiro representante de entidade da sociedade civil fala da importância do trabalho dos grupos de apoio à adoção e que não é o trabalho prestado pelas entidades que está sendo questionado e sim a falta de legitimidade em relação à legalidade (p. 3, l. 5-17, 2015).

Conforme indica a análise dos trechos de atas, cabe aos agentes sociais intervir junto a instituições que estejam em situação irregular, assim como orientar seus representantes, para que aquelas adéquem seus serviços e estrutura às exigências técnicas, previstas na legislação pertinente e fiscalizadas pelo Conselho Municipal, com o objetivo de evitar outras violações de direitos e diminuir os efeitos de longos períodos de internação (CONANDA & CNAS, 2009). No caso dos grupos de apoio à adoção, o descumprimento das medidas impostas pelos agentes sociais, em comum acordo, a fim de normalizar as condições de funcionamento dessas instituições, tem como principal consequência seu descredenciamento junto ao respectivo conselho municipal de direitos, instituição que não é meramente consultiva, pois

possui natureza deliberativa e influência na gestão dos bens públicos (Rizzini et al., 2011).

### **Implementação de políticas públicas voltadas para a família**

Tal como ocorre nas análises dos planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, as quais apresentam classes temáticas isoladas, que não possuem categorias, a classe Implementação de Políticas Públicas Voltadas para a Família foi incluída neste estudo devido à singularidade de seus conteúdos e porque a simples presença de suas unidades de análise “pode vir a significar algo para o objetivo analítico escolhido” (Minayo, 2012, p. 87).

Essa classe abrange o processo de elaboração de políticas sociais com o objetivo de suprir as necessidades do núcleo familiar, apoiar seus membros e encorajar seu potencial de enfrentamento em meio às dificuldades. A confiança na capacidade das famílias de resolverem com autonomia seus problemas e superarem as condições adversas em que se encontram é um princípio norteador das ações do Estado e da sociedade junto a esse público, por meio da implementação de políticas de apoio sociofamiliar.

Sobre esses aspectos, Roldán Vargas et al. (2017) apontam o modelo de participação efetiva de crianças, adolescentes e jovens nos conselhos deliberativos de políticas públicas como um caminho possível rumo ao reconhecimento do protagonismo infantojuvenil e familiar. Nesses espaços de decisão, esses sujeitos podem expressar suas opiniões, emoções e experiências cotidianas junto a suas famílias, propor soluções que tornem visíveis os problemas de sua comunidade, sensibilizar e cobrar ações do Poder Público e de outros agentes sociais e se organizar, de forma coletiva, para transformar suas condições de vida.

A conselheira representante de entidade da sociedade civil destacou que as famílias habitam em condições precárias, precisando interferir na situação dessas famílias a

fim de potencializá-las para a proteção de seus filhos (as crianças na rua, a extensão de suas casas). É necessário rever as políticas públicas para as famílias. A conselheira representante de instituição do governo destacou que há de se propor ações que tanto o município, quanto o Estado e as entidades (ONGs) possam ter mais nitidez das suas propostas de atendimento (p. 1, l. 21-34, 2006).

A conselheira representante de instituição do governo solicitou que seja considerado e explicitado no edital de liberação de recursos a realização de trabalhos com a família de crianças e adolescentes, enfatizando o protagonismo familiar no processo vivido pelos filhos junto às organizações (p. 2, l. 4-7, 2007).

A partir dos trechos de atas, pode-se afirmar que o êxito da medida prioritária de manutenção de crianças e adolescentes em suas famílias de origem requer dos agentes envolvidos a proposição de políticas que garantam os direitos fundamentais dos membros familiares e fortaleçam suas potencialidades de proteção. A implementação dessas políticas de suporte às famílias pelo Estado depende do investimento de recursos nesse setor, sob o controle da sociedade, com o objetivo de auxiliar os membros familiares a cumprir seu papel junto à garantia das necessidades infantojuvenis. Nas situações mencionadas, parte-se do princípio que a violação dos direitos desse público, no ambiente intrafamiliar, tem como pano de fundo os condicionantes que a produzem, de modo que a pobreza não constitui motivo legítimo para o afastamento do convívio familiar (Furlan & Sousa, 2014).

Considerando que o objetivo desse segundo estudo foi apresentar o papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e por si próprios, os planos de ação previram o compartilhamento de responsabilidades no intuito de defender os direitos de crianças e adolescentes, a elaboração

de programas de suporte às famílias a fim de fortalecer suas potencialidades e o monitoramento da política de convivência familiar e comunitária. Foram abordados temas atrelados às ações empregadas pelos agentes sociais para garantir o direito ao convívio em família e na comunidade, às pretensões de apoio fornecido às famílias a fim de que essas cumpram seus deveres perante as crianças e adolescentes e à incidência política da sociedade civil em favor da implementação da política de atenção aos direitos desse público.

Em relação à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, as políticas nacional e estadual de convivência familiar e comunitária pontuaram o dever do Poder Público de agir através de programas sociais no sentido de preservar os vínculos familiares e evitar os casos de institucionalização prolongada. No que diz respeito ao apoio à família natural e extensa, esse ocorre por meio de políticas públicas voltadas para a manutenção de crianças e adolescentes junto aos seus contextos de origem ou a reconstituição dos laços afetivos e familiares rompidos. Acerca do controle social, o qual pressupõe a participação efetiva da sociedade civil organizada nos espaços deliberativos e decisivos, a operacionalização da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes depende de mecanismos efetivos de monitoramento.

Por sua vez, as atas de reuniões, apesar de terem priorizado a discussão em torno das medidas de acolhimento e família substituta, dispuseram sobre o relato de intervenções ocorridas no âmbito do CMDCA – JP, as decisões do Colegiado desse conselho acerca de questões atreladas à infância e adolescência, o monitoramento das ações promovidas por operadores da rede de proteção e a proposição de programas sociais com foco nas demandas familiares. Entre as pautas aludidas, estavam os encontros para debater temas referentes ao convívio em família e na comunidade, os requerimentos com demandas para a implementação da política municipal de convivência familiar, a pressão sobre os agentes sociais a fim de mobilizá-los sobre a urgência dos direitos de crianças e adolescentes e o

aprimoramento das políticas de suporte familiar pautadas em potencialidades.

Em relação à divulgação de informações sobre ações, os agentes situaram nas atas o controle judicial realizado para priorizar temas específicos e a colaboração entre os conselhos municipais com vistas à elaboração do plano de ação. Sobre os encaminhamentos de decisões do Colegiado do CMDCA – JP, essas têm como foco a operacionalização de estratégias intersetoriais de manutenção e reintegração de crianças e adolescentes às suas famílias. No que se refere às fiscalizações das denúncias de irregularidades, tais práticas incidem em especial sobre os membros de conselhos tutelares, enquanto agentes de proteção das garantias de crianças e adolescentes. Acerca da implementação de políticas voltadas para a família, a preservação dos vínculos familiares está atrelada ao acesso a serviços básicos e a programas de apoio, custeados com recursos públicos e monitorados pela sociedade.

## **CAPÍTULO VI**

---

### **ESTUDO III – FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS, AÇÕES DESENVOLVIDAS E SEUS DESDOBRAMENTOS SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

## **Técnicas e instrumentos**

Nesse terceiro estudo, o grupo de discussão foi utilizado com vistas a caracterizar as formas de organização dos agentes sociais, as ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Esse tipo de agrupamento constitui um lócus de produção de sentidos coletivos, os quais se originam do discurso grupal de seus participantes, e contribui para recuperar a participação ativa desses sujeitos no âmbito da pesquisa qualitativa, outorgando-lhes liberdade para debater entre si opiniões sobre suas ações relacionadas à vida cotidiana e ao contexto que os cercam (Godoi, 2015).

Entre as vantagens metodológicas apresentadas por essa técnica e pelo emprego do grupo em si, estão o conhecimento sobre os significados produzidos sobre determinado tema; o uso de um vocabulário próprio menos restrito; o convívio momentâneo permite o reconhecimento de detalhes intrínsecos à cultura dos participantes; a maior inserção do pesquisador no grupo; as reflexões dos próprios sujeitos sobre o tema; e a correção de fatos distorcidos (Silvestre, Martins, & Lopes, 2018). Por seu turno, o roteiro adotado propôs questões e tópicos que facilitaram a abertura, ampliação e o aprofundamento da comunicação entre os moderadores do grupo e os colaboradores dessa pesquisa (Minayo, 2014).

## **Fontes e agentes de informação**

Participaram das reuniões do grupo de discussão órgãos públicos e organizações da sociedade civil responsáveis pela defesa, promoção e controle dos direitos de crianças e adolescentes no âmbito municipal, entre os quais, a garantia do convívio familiar e comunitário. Foram realizados dois encontros virtuais através de um serviço de comunicação

por vídeo, gravados com a permissão dos envolvidos e posteriormente transcritos na íntegra, um de natureza estratégica e outro mais concernente aos objetivos desse estudo, facilitados por um mediador e uma comedidora, com duração média de duas horas cada.

Embora não haja consenso sobre o limite de participantes, o tamanho do grupo deve variar entre cinco e 10 pessoas, tendo em vista a amplitude dos canais de comunicação (Godoi, 2015). Por esse motivo, foram convidados seis agentes sociais para participar do processo, entretanto, na primeira reunião estiveram presentes quatro e na segunda, três, o que certamente não prejudicou a dinâmica dos encontros.

No primeiro encontro do grupo, realizado apenas com o propósito estratégico e metodológico de aproximação inicial junto aos participantes, foram apresentados aos membros do grupo alguns pontos resultantes do segundo estudo desse trabalho, no que diz respeito à análise das atas de reuniões do CMDCA – JP, sobre convivência familiar e comunitária. No segundo encontro, foram discutidos os temas de fato pertinentes à finalidade do presente estudo, resultantes de seus objetivos.

### **Procedimentos de coleta**

O Roteiro do Grupo de Discussão (Apêndice D) norteou o desenvolvimento da segunda reunião e a emergência do discurso coletivo entre os moderadores e os participantes do grupo (Godoi, 2015), os quais foram previamente consultados sobre o tempo de duração, o meio de comunicação utilizado e as possibilidades de registro das informações de vídeo. Os temas levantados no segundo encontro, de interesse direto para os propósitos desse estudo, foram: organização dos agentes sociais, promoção e defesa do direito ao convívio familiar e comunitário e controle da política municipal de convivência familiar e comunitária; ações desenvolvidas pelos agentes sociais na política municipal de convivência familiar e

comunitária; desdobramentos da atuação dos agentes sociais sobre a política municipal de convivência familiar e comunitária.

Convém ressaltar que, durante a realização dos encontros do grupo de discussão, foi possível acrescentar outros tópicos, questões e subtemas pertinentes aos objetivos do presente estudo, que extrapolavam os pontos de debate propostos, como resultado da dinâmica interna do diálogo estabelecido entre os moderadores das reuniões e os colaboradores. Esse processo de abertura do campo da experiência possibilitou a ampliação dos canais de comunicação entre os interlocutores envolvidos, o aprofundamento do objeto de estudo e a identificação de novos temas de interesse comum entre os participantes do grupo (Minayo, 2014).

### **Análise dos dados**

Devido ao caráter meramente estratégico da primeira reunião e em razão da conformidade dos temas discutidos na segunda reunião com os fins desse estudo, somente essa última foi submetida aos procedimentos da Análise de Conteúdo Temática (Minayo, 2012). Essa constitui uma estratégia de análise qualitativa de informações em pesquisa social, que se divide em três etapas, as quais norteiam a trajetória analítica: 1- leitura compreensiva dos materiais selecionados ou pré-análise; 2- exploração desses materiais; 3- tratamento analítico dos resultados e elaboração de sínteses interpretativas.

Na primeira etapa da análise de conteúdo, foi estruturado um corpus de análise que fundamentou a descrição e a interpretação dos materiais elencados, a partir das características dos participantes, do contexto em que estão inseridos e das informações registradas. Na segunda, os trechos, frases ou fragmentos de cada recorte de texto foram distribuídos no esquema de classificação inicial e o diálogo entre essas partes foi estabelecido dentro das classes temáticas e categorias. Na terceira, foi elaborada uma síntese das interpretações

realizadas, a fim de construir relações entre os temas, objetivos e os pressupostos pertinentes ao objeto de pesquisa (Minayo, 2012).

Esse processo analítico ocorreu a partir de classes temáticas elaboradas *a priori* e suas devidas categorias, como é possível observar na Tabela 6: a) Organização dos Agentes Sociais para a Defesa, Promoção e Controle do Direito à Convivência Familiar e Comunitária; b) Ações Desenvolvidas pelos Agentes Sociais na Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária; e c) Desdobramentos da Atuação dos Agentes Sociais sobre a Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária.

Tabela 6

*Formas de Organização, Ações Desenvolvidas e Desdobramentos sobre a Política Municipal de Convivência Familiar*

Classes temáticas	Categorias
Organização dos Agentes Sociais para a Defesa, Promoção e Controle do Direito à Convivência Familiar e Comunitária	Definição de agentes sociais Formação dos agentes sociais Estratégias intersetoriais de atuação Espaços interinstitucionais de articulação política Centralidade da família nas políticas públicas
Ações Desenvolvidas pelos Agentes Sociais na Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária	Práticas pontuais e fragmentadas Marco referencial dos planos Medidas efetivadas
Desdobramentos da Atuação dos Agentes Sociais sobre a Política Municipal de Convivência Familiar e Comunitária	Mudanças culturais Avanços na legislação Elaboração do plano municipal Monitoramento da política

Fonte: Própria.

Percebe-se que as formas de organização dos agentes sociais para a defesa, promoção e controle do direito à convivência familiar e comunitária abrangem: definição de agentes sociais, formação dos agentes sociais, estratégias intersetoriais de atuação, espaços interinstitucionais de articulação política e centralidade da família nas políticas públicas; as

ações desenvolvidas pelos agentes sociais na política municipal de convivência familiar e comunitária compreendem: práticas pontuais e fragmentadas, marco referencial dos planos e medidas efetivadas; e os desdobramentos da atuação dos agentes sociais sobre a política municipal de convivência familiar e comunitária abarcam: mudanças culturais, avanços na legislação, elaboração do plano municipal e monitoramento da política.

### **Organização dos agentes sociais para a defesa, promoção e controle do direito à convivência familiar e comunitária**

Essa classe temática diz respeito aos arranjos construídos pelos operadores da rede de proteção no sentido de implementar as políticas de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, em especial, à convivência familiar e comunitária. Nessa classe, estão presentes as categorias Definição de agentes sociais, Formação dos agentes sociais, Estratégias intersetoriais de atuação, Espaços interinstitucionais de articulação política e Centralidade da família nas políticas públicas.

Apesar de suas contradições, a luta por direitos humanos constitui uma pauta legítima dos movimentos populares, no âmbito da qual esses sujeitos coletivos podem fortalecer sua capacidade de organização e resistência às investidas do capital (Guimarães, 2015). Desde a década de 1970, os movimentos sociais brasileiros têm elevado sua capacidade de mobilizar as massas, reunir amplos setores da população e concretizar alianças com forças progressistas, na tentativa de reconstituir suas linhas de ação (Marini, 1991). Essa mudança no arcabouço institucional exige a aprovação de leis, sua operacionalização nos diferentes níveis de atuação e o investimento de recursos públicos em políticas sociais, com a participação direta da sociedade civil e de lideranças locais (Rizzini et al., 2011).

A Definição de agentes sociais corresponde ao modo como são concebidos os

operadores da rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. De acordo com os participantes do grupo de discussão, fazem parte desse conjunto pessoas físicas, instituições governamentais, entidades não governamentais, os conselhos de direitos e as famílias:

É... eu tava pensando... porque você coloca organização dos agentes, ou seja, o aspecto de uma coisa organizada mais, me parece. Porque eu estava pensando antes, agora foi mais o Participante 3 que focou nisso, que... quando se fala de agentes sociais, tem agentes sociais governamentais, das secretarias, claro que são agentes sociais, de alguma forma, e depois tem mais a sociedade civil, fóruns, redes, que é mais nessa linha do controle social também, que é a segunda parte da... do enunciado aqui do tema (Participante 1).

Eu não sei se poderia acrescentar... quando agora, essa fala do Participante 3, achei bem interessante, quer dizer, a família também é agente social (pausa) é porque, muitas vezes, é vista como objeto de... de política... de assistencialismo, essa visão bem assistencial, mas a ideia, justamente, na centralidade da família, no empoderamento da família, e quando tem um trabalho sério (pausa) com as famílias, ajuda as famílias a se reconhecer, a ver as próprias competências, a ver o... muitas vezes, justamente, competências familiares, quando você... não diz desestruturada, incapaz, pobre etc. etc., mas vê não o negativo, o que falta, mas vê o positivo que existe e, no meio popular, até às vezes a capacidade de reagir e de... de inventar soluções de sobrevivência, isso é incrível, então, como valorizar tudo isso (Participante 1).

Tal como pôde ser visto nos trechos destacados, os quais se baseiam em elementos

suscitados nas falas de outro participante, o governo e a sociedade civil organizada são representados, respectivamente, pelas secretarias de estado e pelos mecanismos de controle social, como os fóruns de discussão e as redes de proteção. As relações políticas entre os movimentos sociais e os setores do Estado têm alternado entre cobranças e parcerias, em função dos objetivos estratégicos adotados por cada lado, das condições em que operam os processos de negociação e correlação de forças entre essas instâncias e da interdependência entre as instituições governamentais e os segmentos sociais (Guimarães, 2015).

Ainda predomina uma visão negativa, incapacitante e dependente da família, que contrasta com a perspectiva positiva de autonomia, competência e criatividade dessa instituição enquanto agente social, a qual pode ser reforçada pelas políticas de apoio. Essas crenças enraizadas em torno das formações familiares, principalmente as pertencentes às classes empobrecidas, serviram de justificativa para a violenta intervenção do Estado brasileiro no início do século XX, o qual conferiu a juristas, com o apoio de profissionais especializados, a prerrogativa de suspender, retirar ou restituir o então pátrio poder, sempre que julgassem o ambiente familiar inadequado para os “menores” (Rizzini & Pilotti, 2017).

Para Leal (2021), que pesquisou o contexto de desenvolvimento disponibilizado pela política de acolhimento, atrelada à formação profissional e aos projetos de vida, e Nascimento (2016), cujas considerações recaem sobre a relação entre negligência, pobreza e proteção, essas práticas tradicionais em favor da institucionalização de crianças e adolescentes se arrastam até o momento. Isso porque, de acordo com as autoras, o conteúdo das propostas formativas das políticas analisadas tem ênfase em aspectos disciplinadores e seu caráter educativo é secundarizado, além de que a visão de incapacidade das famílias pobres para exercerem o cuidado de seus filhos continua sendo legitimada pelo Estado e suas instituições, através da noção de famílias e pais negligentes.

Quando comparadas entre si, a definição de agentes sociais dos participantes do grupo

de discussão é mais restrita que a adotada neste trabalho e no plano nacional de convivência familiar. Esta tese engloba nesse grupo os conselhos de direitos, as instituições de saúde, educação e assistência social, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Conselhos Tutelares, os fóruns e os organismos de controle. O plano inclui outras políticas, de cultura, trabalho, previdência social, as Defensorias Públicas, o Poder Legislativo e os sistemas de registro de afastamentos familiares. Vale ressaltar que somente os participantes desse estudo reconhecem as pessoas físicas como agentes, o presente trabalho não abarca a instituição familiar como parte desse conjunto, mas contempla os organismos de controle público, e o plano nacional também inova ao acrescentar as contribuições do Legislativo.

A Formação dos agentes sociais contempla a capacitação ofertada principalmente pelo CMDCA – JP aos operadores da rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Sobre esse aspecto, ganham destaque, entre os participantes do grupo de discussão, o problema da rotatividade, a preparação e o compromisso dos envolvidos e os esclarecimentos acerca de questões familiares:

E aí quando a gente pensa na formação, na capacitação é... nós chegamos a um... um problema (pausa) bem grande, que é a questão da rotatividade. Hoje, é... nós temos no CMDCA – JP a... são dois anos, então, se a gente tiver uma formação, a gente tem uma formação para os... agentes sociais de dois anos, né, para os atores sociais de dois anos, mas já na... é... nas organizações governamentais, essa rotatividade é muito mais (pausa) rápida (Participante 3).

A análise desse recorte de fala permite afirmar que a elevada alternância de agentes sociais no sistema de garantia de direitos por razões políticas prejudica a consolidação da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, uma vez que o tempo de

qualificação dos conselheiros e demais operadores da rede de proteção é restringido. O despreparo em gestão pública, a inexperiência em participação política e a burocratização da experiência deliberativa estão entre os fatores que mais dificultam os processos participativos no âmbito das arenas públicas, a exemplo dos conselhos setoriais e de direitos, pois tais aspectos contribuem para fragilizar o movimento de construção de agendas e formulação de políticas (Mucci & Mafra, 2016).

Quando devidamente instruídos com base na legislação vigente acerca dos direitos de crianças e adolescentes e politicamente mobilizados, os agentes sociais podem contribuir para o avanço da política de convivência familiar e comunitária nos espaços de decisão. No entanto, a mera compreensão das conquistas em termos de normativas não é suficiente para transformar o arcabouço institucional e organizacional do Estado, pois tal movimento depende também da identificação dos nexos causais da desigualdade social e da atuação junto aos determinantes estruturais das políticas públicas, como os fatores políticos, sociais e econômicos implicados nas situações de violação dos direitos humanos (Behring, 2014).

As Estratégias intersetoriais de atuação abarcam o trabalho desenvolvido em rede por meio da articulação e integração entre os diversos setores de políticas públicas. Nas falas dos participantes do grupo de discussão, chamam atenção os desafios e dificuldades desse tipo de intervenção, a intersetorialidade entre as instâncias governamentais e não governamentais e a integralidade das políticas setoriais:

Depois, não sei, quando você fala de que tipo de articulação... do GT, dos Conselhos etc., eu acho que é o trabalho justamente em rede (risos) que tem que... é sempre um trabalho, o Participante 2 frisou muito, intersetorial, que, de fato, sistema de direitos é trabalho intersetorial, só que a intersetorialidade, já dentro de um município, de um governo... por exemplo, a secretaria de assistência social não sabe, muitas vezes, o

que faz a secretaria de educação, o que faz a de finanças, a... intersectorialidade significa isso, porque precisa também para... o direito de crianças e adolescentes perpassa várias secretarias, várias... então, a intersectorialidade, primeiramente, é dentro de... de cada governo, de cada... quer seja estadual, municipal, mas depois é bem mais... com outras instâncias não governamentais, da Justiça, conselhos tutelares etc. (Participante 1).

Como pôde ser observado nesse fragmento, o qual faz referência às declarações de outro participante e com elas aparentemente concorda, a ruptura nos canais de comunicação entre os agentes sociais da rede de proteção constitui um obstáculo à tentativa de interligar os componentes da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes e efetivar sua implementação. Por outro lado, a formação de alianças entre essas forças sociais poderia impulsionar saltos qualitativos em termos políticos, uma vez que o foco passaria a ser o rompimento com o corporativismo, a fim de abranger os interesses legítimos das classes populares nas pautas defendidas, através de movimentos unificados de enfrentamento aos desdobramentos da questão social (Guimarães, 2015).

A perspectiva intersectorial ainda não faz parte inteiramente do cotidiano de trabalho de todos os níveis de gestão que integram o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, em especial, os segmentos sociais não governamentais, como os fóruns de direitos, as redes de proteção e as instâncias populares de controle social. De modo geral, isso ocorre porque os padrões de proteção social do Estado configuram-se enquanto formas setorializadas de intervenção sistemática junto à desigualdade social, como as políticas de saúde, educação, assistência social, mulheres, idosos, crianças e adolescentes, as quais contribuem para garantir os direitos sociais, entretanto, não dispõem de condições estruturais suficientes para reverter os fundamentos da sociedade burguesa (Behring & Boschetti, 2018).

Os Espaços interinstitucionais de articulação política contemplam os ambientes nos quais os agentes sociais se organizam para discutir, promover e monitorar as políticas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. São mencionados pelos participantes do grupo de discussão os conselhos de direitos da criança e do adolescente, os grupos de trabalho pró-convivência familiar e comunitária, o pacto nacional pela primeira infância e o programa fazendo minha história:

Então, o Conselho de Direitos é oficialmente o espaço principal, inclusive, a paridade de... de governamental e não governamental etc. é justamente para... para responder a essa questão, esse é um espaço de controle social e de... promoção da política etc., mas, muitas vezes, não é tão fácil, é uma busca constante, acho que depende também de quem sabe puxar, a capacidade de diálogo, de respeito das diferenças, por exemplo... só para dar um exemplo, estávamos quase terminando uma avaliação do plano da... SINASE estadual (pausa) e aí tendo um presidente do CEDCA, do Conselho Estadual, aberto... comprometido, né, e com outros conselheiros se envolvendo, o Conselho levou a sério, foi uma experiência muito bonita de avaliação e trabalho conjunto, intersetorial, universidade... muito profícuo (Participante 1).

A partir desse trecho de fala, faz-se necessário apontar que os alcances no campo do direito à convivência familiar e comunitária nos âmbitos nacional e local são, em grande parte, resultantes da capacidade de organização e incidência política dos grupos de trabalho favoráveis a essa temática. A partir da década de 1990, as forças progressistas começaram a ser deslocadas de seu lugar tradicional de cobrança e enfrentamento e passaram a canalizar seu potencial de mobilização para ações menos contestatórias e relações de parceria com os setores do Estado, de modo que se abriu espaço para a emergência de outros agentes sociais,

como organizações sociais, fundações empresariais, voluntários e empreendedores, movidos por valores liberais, filantrópicos e assistenciais (Perez & Passone, 2010).

O caráter paritário dos conselhos setoriais e de direitos faz desses contextos ideais para discutir experiências exitosas e planejar políticas públicas, como a de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, porém, a diversidade de posicionamentos também pode dificultar a chegada ao consenso. Nesses espaços institucionalizados de deliberação, os agentes sociais podem construir opiniões e posicionamentos a partir de debates públicos e reflexivos, voltados a fortalecer o poder democrático e legitimar suas ações políticas, a fim de transpor as barreiras burocráticas impostas pelo aparelho estatal e qualificar os processos de participação social (Mucci & Mafra, 2016).

A Centralidade da família nas políticas públicas abarca o fortalecimento da política de garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Entre os pontos de destaque identificados nas manifestações dos participantes do grupo de discussão, estão os antecedentes históricos da política de atenção, as políticas de suporte familiar e a culpabilização da família:

Mas como dizia o Participante 2, eu acho que é verdade muito essa ideia, nos direitos elencados no artigo quarto do Estatuto, a convivência é um dos últimos aí, mas um... se diz, cumpre um papel muito importante porque... família, entre aspas, desestruturada, incapaz, que tem toda essa visão negativa, justamente, de preconceito, né, é... a base de onde tem criança acolhida, onde tem adolescente em medida socioeducativa, crianças em situação de rua, violência sexual, trabalho infantil, a maioria das vezes, por trás, tem uma família com muitas problemáticas, que se fossem trabalhadas por uma política de apoio, prevenção, poderia evitar muitas dessas violações de direito, então, e de fato, é... quando se fala de crianças e adolescentes, a

questão da convivência familiar, o direito à família, o direito à convivência comunitária é fundamental, não é em qualquer coisa, é... é um guarda-chuva muito amplo (pausa) só fortalecendo o que o Participante 2 disse (Participante 1).

A análise desse recorte, o qual está amparado nas falas de outro participante e reforça seus significados, permite afirmar que o convívio em família e na comunidade contribui para dirimir situações de ameaça ou violação contra os direitos de crianças e adolescentes, as quais também exigem a contrapartida do Estado por meio de políticas de apoio sociofamiliar. Nesse sentido, convém ressaltar que o Poder Público costuma apresentar falhas no cumprimento de seu dever constitucional de oferecer, através de políticas e programas sociais, apoio e proteção especial à família, considerada uma instituição fundamental da sociedade, por ocupar lugar central na promoção, defesa e controle dos direitos de crianças e adolescentes (Behring & Boschetti, 2018).

A responsabilidade pelas dificuldades no ambiente familiar ainda é atribuída aos seus próprios membros, o que impossibilita a emergência de uma visão mais ampliada sobre os fatores condicionantes. Durante a constituição histórica da sociedade brasileira, as famílias empobrecidas foram retratadas como incapazes de cuidarem de seus filhos, sendo os pais taxados de viciosos, avessos ao trabalho, moralmente deturpados e culpados pelos problemas que adentravam seus lares, ao mesmo tempo que o Estado não lhes oferecia condições mínimas de acesso à moradia, saneamento básico, assistência social, saúde, educação e emprego, o que propiciava as situações de afastamento familiar (Rizzini & Pilotti, 2017).

## **Ações desenvolvidas pelos agentes sociais na política municipal de convivência familiar e comunitária**

Essa classe temática corresponde às estratégias empregadas pelos operadores da rede de proteção a fim de fazer cumprir os direitos de crianças e adolescentes, inclusive, ao convívio familiar e comunitário. Nessa classe, estão presentes as categorias Práticas pontuais e fragmentadas, Marco referencial dos planos e Medidas efetivadas.

Por muitos anos, as pautas levantadas pelos movimentos sociais permaneceram ligadas a interesses imediatos, que não se transformaram em objetivos sociais de alcance geral, pois as forças populares de resistência estavam enfraquecidas e seus setores estratégicos, dispersos (Marini, 1985). Essa inércia foi incentivada por crenças na relação entre o desenvolvimento de ações coordenadas e a diluição da autonomia e identidade profissionais, o que contribuiu para a reprodução de práticas individuais ancoradas na culpabilização de famílias pobres (Iamamoto, 2016). Nos conselhos de direitos, os agentes sociais sustentam suas posições em meio a debates democráticos, voltados para a legitimação de suas ações, transposição das barreiras burocráticas estatais e fortalecimento da participação social (Mucci & Mafra, 2016).

As Práticas pontuais e fragmentadas compreendem a natureza focal e segmentada das políticas públicas setoriais nos diferentes níveis de gestão. Com base nas declarações dos participantes do grupo de discussão, convém ressaltar os programas para pessoas em situação de rua, as políticas públicas em geral, a política de assistência social e o Poder Judiciário:

Para mim, também tem uma coisa muito forte, como a gente não tem um plano, como a gente não tem uma política definida, as diretrizes não existem, então, a... as questões, a política, ela... existe ações, mas muito fragmentadas, muito... funcionando

isoladamente (pausa) isso não vai resolver (pausa) enquanto a gente agir assim na política (pausa) não é só da assistência (pausa) que se centraliza muito na assistência, não é só a assistência que vai dar conta (pausa) da convivência familiar e comunitária (pausa) e há uma dissociação muito forte disso (pausa) de você entender que a convivência familiar, ela precisa da saúde, ela precisa da educação, ela precisa da moradia, ela precisa da... da profissionalização ela... ela precisa de todo... de todas essas políticas para ela realmente... se sentir fortalecida, potencializada, mas isso não... não acontece, acontece dessa forma (pausa) isolada, casos (Participante 2).

Tal como pôde ser visto nesse fragmento de fala, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária não é suficiente para oferecer condições dignas de vida às famílias de crianças e adolescentes, uma vez que essas possuem outras necessidades objetivas, que exigem a contribuição conjunta entre a política de assistência social e as demais políticas setoriais. Vale ressaltar que, em tempos de crise econômica do sistema capitalista e deterioração estrutural das condições objetivas de vida da população, corrupção e criminalidade, os agentes sociais costumam ficar dispersos enquanto movimento, cada vez mais pressionados por suas necessidades imediatas, e acabam por fragmentar sua identidade de classe e enfraquecer sua capacidade de articulação política (Marini, 1994).

A institucionalização de crianças e adolescentes pertencentes a famílias pobres já foi adotada pelo Estado para solucionar o problema do abandono, o qual contou com a contribuição direta do Poder Judiciário, sem a devida abertura para o diálogo com outras forças do governo e da sociedade. Como expressão dessas práticas tradicionais, a maioria dos brasileiros nascidos em situação de pobreza ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos, quando recebiam algum apoio do governo, na verdade, eram encaminhados, como se fossem órfãos, para instituições asilares de assistência, enquanto medida recorrente de

internação desses sujeitos, tomados como abandonados e delinquentes (Rizzini, 2018).

O Marco referencial dos planos abrange a distribuição formal de responsabilidades entre os agentes sociais na política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. A partir das manifestações dos participantes do grupo de discussão, vale realçar o planejamento da política de convivência familiar e comunitária, a interlocução entre os agentes sociais, os limites e dificuldades e as contribuições concretas dos planos:

É... mais uma vez, eu volto para o plano, né, porque é... no plano, seriam definidas as ações desenvolvidas pelos agentes sociais e aí eu incluo todos os agentes, né, é... não só os... o CMDCA – JP, mas o... os agentes governamentais e não governamentais, na política municipal de convivência familiar e comunitária. Então, esse plano (pausa) viria com... trazendo todos esses... é... quais as propostas de ações, a política mesmo para... é... para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, e aí entraria também esse... essa promoção da família, né, não é nem a promoção da família... é como o Participante 1 falou há pouco, a... o protagonismo, né, da família porque a gente é... num plano, ele tem a previsão é... de... de colocar as ações, colocar os responsáveis e... um dos eixos seria o fortalecimento da família para a convivência familiar e comunitária (Participante 3).

Em conformidade com o trecho em destaque, o qual se coaduna com o posicionamento defendido por outro participante, sustenta-se que a implementação de ações efetivas no âmbito dos direitos de crianças e adolescentes depende do nível de organização dos envolvidos e de previsão a curto e longo prazo no arcabouço das políticas de atenção a esse público, como a de garantia do convívio familiar e comunitário. No empenho por sua proposta democrática de gestão governamental, desde a década de 1980, os movimentos

sociais têm buscado elevar sua capacidade de mobilização das massas, concretizar alianças com as forças progressistas e reunir amplos setores da população, com vistas à unificação da luta no plano social e reconstituição de suas linhas estratégicas de ação (Marini, 1991).

Os pontos de encontro e diálogo entre os agentes sociais, como os momentos de formulação do plano de ação da convivência familiar e comunitária, oferecem subsídios para o fortalecimento das políticas de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. As diferentes formas de inserção nos espaços deliberativos constituem processos que transcendem as fronteiras demarcadas entre as ações políticas e as relações de poder e dominação, pois implicam também questões de natureza subjetiva, relacionadas a sentimentos e necessidades, e práticas coletivas de significação, constituintes e constituídas pelos seus membros e seu entorno social, político e econômico (Gomes & Maheiria, 2011).

As Medidas efetivadas incluem o conjunto de medidas adotadas ou acompanhadas pelos agentes sociais junto à política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Entre aquelas apontadas pelos participantes do grupo de discussão, estão o acolhimento institucional e familiar, o reordenamento dos abrigos, a pesquisa e o diagnóstico da realidade, o plano individual de atendimento, o programa fazendo minha história e as audiências concentradas:

Mas, de fato, eu acho que se a gente tivesse que olhar ações que foram desenvolvidas nesses anos, seria um pouquinho repetir... o que outra vez, tínhamos falado, sobretudo o que o GT e entidades da sociedade civil promoveram, então... eu voltaria a dizer, por exemplo, toda a questão daquela pesquisa que foi feita, que foi um primeiro diagnóstico sobre a situação do acolhimento institucional, e perceber que tinha muitas crianças acolhidas por pobreza e não segundo o Estatuto, então, tava tudo fora da lei, então, foi todo um movimento... essa primeira ação, que foi a pesquisa, o diagnóstico

(Participante 1).

Com base nesse recorte, convém registrar que diante do número elevado e crescente de crianças e adolescentes internados em instituições de abrigo, cuja política de atendimento estava atrelada a práticas assistencialistas, foi realizado um conjunto de reformas nesses espaços a partir dos princípios e direitos elencados na legislação vigente. No final da década de 1980, vieram à tona uma série de denúncias graves sobre as injustiças, negligências e violações cometidas pelo Estado brasileiro contra esse público e suas famílias, os quais eram tomados como objetos de dispositivos jurídicos, legislativos e práticas clientelistas, pois estavam em situação irregular perante as leis e, portanto, ameaçavam a ordem social dominante (Rizzini & Pilotti, 2017).

As mudanças na política municipal de convivência familiar e comunitária começaram a partir de uma sondagem sobre a realidade de crianças e adolescentes em situação de abrigo e de suas famílias, o que revelou os motivos, não condizentes com a legislação, das institucionalizações. Amplamente difundida no país da década de 1980, essa cultura começou a ser questionada pelos movimentos sociais, de forma mais contundente, através de críticas à concepção de “menores”, ao modelo institucional de internato e aos sistemas de reclusão e confinamento impostos pelo regime militar, o que impulsionou o início do debate sobre medidas alternativas às práticas de internação vigentes (Rizzini, 2018).

### **Desdobramentos da atuação dos agentes sociais sobre a política municipal de convivência familiar e comunitária**

Essa classe temática abrange as repercussões da mobilização dos operadores da rede de proteção na seara dos direitos de crianças e adolescentes, com destaque para a garantia da

convivência familiar e comunitária. Nessa classe, estão presentes as categorias Mudanças culturais, Avanços na legislação, Elaboração do plano municipal e Monitoramento da política.

Depois de um longo período de regime militar, o embate político entre forças conservadoras e segmentos da sociedade, organizados enquanto classe trabalhadora, teve como desdobramentos a redemocratização do Estado e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Rizzini & Pilotti, 2017). No campo da infância e adolescência, emergiram debates em torno da lei que substituiria o Código de Menores de 1979, a qual foi publicada em 1990 e dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, fundado na doutrina da proteção integral (Rizzini, 2018). Nesse cenário de avanços, os movimentos sociais tornaram as decisões do governo permeáveis a sua influência, constituíram espaços legítimos de luta contra a exclusão social no interior do sistema vigente e valorizaram os cidadãos enquanto sujeitos de direitos e cidadania (Perez & Passone, 2010).

As Mudanças culturais correspondem às transformações ocorridas ao longo do tempo nas definições de políticas públicas e família. Entre as identificadas nas falas dos participantes do grupo de discussão, podem ser citadas as dificuldades de implementação dessas modificações, as políticas assistencialistas e a visão reducionista acerca das famílias:

Eu acho que uma das questões (pausa) que podemos citar no desdobramento, eu acho que vem melhorando... essa questão da... do assistencialismo, do paternalismo, né, dessa coisa... ligada mesmo ao voluntariado, a... à pena, à compaixão, isso acho um pouco... porque a gente... uma coisa que a gente vem muito defendendo é ir pro viés da proteção, e a proteção, ela não só tá ligada às questões, né, de... materiais, mas ela também tá ligada a questão dos direitos, de você respeitar isso (pausa) é uma das dificuldades, eu acho que é uma das questões mais fortes, é você ver a família como a pobrezinha ou individualizada, né, aquele caso individual (pausa) mas assim, você

não ver que ela é detentora de direitos, então... e os direitos precisam ser respeitados, se respeitarem... esses direitos (pausa) né, da... da convivência, a família consegue (pausa) consegue viver de uma forma mais organizada e a gente... uns dizem que a família é desorganizada, outros dizem que a família é... até destrambelhada, a gente escuta esses termos, que dizer, são muitas... né, muitas nomenclaturas que se dão para a família (Participante 2).

Mas não se consegue ver a família como (pausa) um núcleo que precisa ser visto como... que precisa ter as condições materiais, claro, isso também faz parte da vida, mas ela precisa também ser respeitada na sua subjetividade e... há um desrespeito muito forte, há um olhar muito... no sentido de ver a família, aquela família desgarrada, aquela família que não consegue sair daquele estado de pobreza, de miserabilidade. E não é assim, a família tem seu potencial, mas tem já algumas experiências, eu não falo aqui na Paraíba, porque... acho que... não sei se tá, mas já conheci várias experiências onde o foco da família é... no sentido de potencializar, de saber que ela tem um potencial e que ela pode desenvolver esse potencial (Participante 2).

Por meio da análise desses trechos de fala, percebe-se que há um contraste entre o viés tradicional das ações sociais, ligadas à benevolência, ao individualismo e ao favoritismo, que estabelece uma relação de dependência com a família, e a perspectiva de políticas públicas e programas sociais para a garantia dos direitos, que concebe os membros familiares como sujeitos de cidadania e autonomia. Por muitas décadas, prevaleceu no Brasil a reprodução de práticas ancoradas na ideia de culpabilização das famílias pobres pelas condições desfavoráveis em que criavam seus filhos, sintetizada por meio da expressão “famílias

desestruturadas”, o que isentava o Estado de seus deveres e responsabilidades sociais e o auxiliava, através do aparato técnico especializado, na destituição do poder familiar e na retirada de crianças e adolescentes de seus ambientes naturais (Iamamoto, 2016).

A família ainda é tomada pelo Poder Público como uma instituição social vulnerável e incapaz diante das condições adversas de existência, objeto de políticas públicas do Estado, visão que contribui para distanciá-la de suas reais potencialidades e desestimula suas possibilidades de crescimento e superação das dificuldades. Junto ao fortalecimento da autonomia das famílias e da capacidade que essas possuem de resolver suas próprias questões, faz-se necessário associar o investimento de recursos públicos em políticas sociais, em especial, programas e serviços de apoio à permanência de crianças e adolescentes em seus contextos de origem, mantidos pelo Estado, mas sob o controle permanente de segmentos sociais e lideranças locais (Rizzini et al., 2011).

Os Avanços na legislação compreendem as conquistas alcançadas com o apoio dos agentes sociais no campo normativo dos direitos de crianças e adolescentes. Chamam atenção, nas manifestações dos participantes do grupo de discussão, os programas de família acolhedora, o movimento de desjudicialização, a promulgação da lei nacional da adoção e o referencial das normativas internacionais:

Então, por exemplo, quando o Participante 1 fala da questão da legislação, é super importante isso, que seja respeitado, que seja colocado no centro da política, né, isso precisa muito é... eu acho que algumas coisas, por exemplo, na... na questão da convivência, vamos dizer, família acolhedora, que hoje, para mim, representa uma mudança, né, porque você hoje minimiza... o sofrimento dessas crianças fora da família (pausa) sai daquela estrutura horrível de... de abrigo, não é que eu não goste de abrigo, eu acho que o abrigo é necessário, mas ele precisa acontecer da forma que

hoje é estabelecida na lei e é difícil isso acontecer porque a política pública, ela é muito (pausa) fragilizada, a gente não... não consegue ver uma política inteira (pausa) o recurso chegando, o orçamento chegando, essa política se desenvolvendo, são ações pontuais, então, isso atrapalha muito... muito mesmo, né (Participante 2).

Tal como pôde ser visto nesse recorte, o qual se alinha em determinado aspecto com as falas de outro participante, o acolhimento do tipo familiar, resultante de recentes atualizações no âmbito legal, constitui uma alternativa à modalidade institucional, por dirimir as consequências negativas da institucionalização prolongada, dadas as características estruturais e operacionais das instituições de acolhimento. A publicação de estudos científicos que apontavam as consequências negativas dos longos períodos de internação sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os custos elevados de manutenção dos internatos pelo Poder Público foram alguns dos fatores que contribuíram para desacelerar o avanço das práticas de abrigamento (Rizzini, 2018).

As normas brasileiras acerca dos direitos de crianças e adolescentes, as quais se orientam pelo princípio da proteção integral em detrimento da antiga doutrina de situação irregular, estão amparadas em debates democráticos, constantes atualizações e consensos firmados entre Estados-nações e entidades internacionais com experiência na seara dos direitos humanos. Até mesmo a política de convivência familiar e comunitária faz parte da tentativa de criação de um sistema de proteção e enfrentamento das manifestações da questão social no capitalismo, formado por outras políticas fragmentadas e setorializadas, de saúde, educação, assistência social, previdência e trabalho, tendo como contrapartida a consolidação do aparato de controle e policiamento da população assistida (Perez & Passone, 2010).

A Elaboração do plano municipal abrange a formalização das diretrizes, metas e estratégias de intervenção da política municipal de convivência familiar e comunitária. Vale

realçar, nas falas dos participantes do grupo de discussão, as ações coordenadas e a execução dessa política pública:

Mas assim, com relação, como eu aqui estou representando o Conselho, com relação ao Conselho, a mudança é a formal (pausa) né, então precisa essa mudança formal para o Conselho se conscientizar da necessidade... do seu papel de... é... formador da política, de controle social, e aí é... chegaria a... a execução do... a formalização do plano para a execução da política, então é... esse papel do Conselho é fundamental para que a política da criança e do adolescente seja efetivada no município e aí dentro da... como a gente colocou anteriormente, todos os direitos garantidos, inclusive o da convivência familiar e comunitária. Não é por ser o último na... no artigo 227 que é o menos importante, né (Participante 3).

A análise desse trecho possibilita afirmar que o esboço das ações possíveis no campo do direito ao convívio em família e na comunidade permite aos envolvidos se organizarem entre si e articularem as políticas setoriais de acordo com os eixos que norteiam a política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. No contexto de luta contra a hegemonia dos interesses burgueses, as estratégias dos movimentos sociais são centrais no processo de mobilização popular, pois significam, por um lado, empreender a crítica à dominação capitalista e, por outro, construir possibilidades de transformação da realidade, a começar por avanços no campo da legislação e pela integração das políticas públicas (Guimarães, 2015).

A atuação dos conselhos de direitos na implementação da política municipal de convivência familiar e comunitária depende do planejamento estratégico de ações nesse âmbito, uma vez que tal processo abre caminhos para a elaboração e consolidação de políticas públicas. O ECA estabeleceu a municipalização como um dos princípios básicos de

sua política de atendimento, o que incentivou a instituição, nos diferentes níveis de atuação, dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, compostos por instituições do Estado e da sociedade civil, representantes dos interesses em disputa desse segmento da população, e seus respectivos fundos de investimentos públicos (Rizzini et al., 2011).

O Monitoramento da política inclui o controle exercido pela sociedade e pela rede de proteção sobre as ações do Estado para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Merecem destaque, nas declarações dos participantes do grupo de discussão, o controle social e a participação da rede de proteção aos direitos:

Não sei, estou dando alguns exemplos porque eu acho... nas várias ações (pausa) indicadas anteriormente, tem desdobramentos e tem coisas sobretudo que não ficam isoladas, só na judicialização, como dizia o Participante 2, ou só na... no Poder Público, tem uma participação da sociedade civil, tem um controle maior é... todas essas questões, então, eu acho... e também o CMDCA – JP, com um limite etc., mas, em vários momentos, provocado pelo GT, uma coisa ou outra, mas apoiou iniciativas desse tipo, até o acolhimento familiar, foi uma coisa que o Conselho Municipal apoiou etc., então, tem toda essa... esse desdobramento de várias iniciativas, mas que precisa a intersetorialidade, precisa mudança cultural, vontade política (risos) e tudo mais (Participante 1).

Tem a força-tarefa também da coalizão nacional etc. eu falei da primeira infância, tem toda uma série de forças que tão... querendo priorizar o acolhimento familiar a despeito do institucional, para mim, é um exemplo, como também, o Participante 2 falava de audiência concentrada, com os limites que tem, mas tem um controle constante, a gente participa de todas as audiências, pode intervir, questionando, às

vezes, os pontos, mas graças... claro que agora tem uma ouvidoria anterior, a equipe do Ministério Público ou do Juizado etc. anteriormente fala com a criança e o adolescente, fala com as famílias, prepara o terreno de modo que, na hora que o juiz tem que tomar alguma decisão, não é isolada, não é... tem o... o relatório da... da casa de acolhida, de acolhimento institucional, familiar etc. então, as audiências concentradas são desdobramentos de todo um trabalho feito para que haja um maior monitoramento (Participante 1).

Como por ser observado nos fragmentos de fala em destaque, os quais apresentam pontos de aproximação e distanciamento em relação às declarações de outro participante, a incidência política de segmentos sociais organizados em espaços deliberativos, como os conselhos setoriais e de direitos e os grupos de trabalho, tem aumentado de acordo com o avanço dos movimentos de desjudicialização e descentralização da gestão e fiscalização de políticas públicas. Na esteira das mudanças na concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, buscou-se o estabelecimento de um novo padrão político, jurídico e social e a expansão dos movimentos de descentralização, municipalização, controle e participação social (Perez & Passone, 2010).

Os agentes sociais exercem pressão sobre o Poder Público para que a participação desses grupos nas decisões que afetam os interesses de crianças e adolescentes em situação de acolhimento seja mais direta, permanente e compartilhada, diferente do modelo judicial tradicional, monocrático e centralizado. Como consequência desse movimento, os conselhos deliberativos emergem como espaços geradores de ações políticas, com grande potencial transformador, os quais cedem espaço para lutas sociais e movimentos de resistência diante de situações de injustiça social (Roldán Vargas et al., 2017).

Esse terceiro estudo teve como objetivo caracterizar as formas de organização dos

agentes sociais, as ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. No decorrer do segundo encontro do grupo de discussão, os participantes abordaram em suas falas os arranjos construídos e as estratégias empregadas pelos agentes para implementar a política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, assim como as repercussões dessa mobilização sobre a garantia do convívio em família e na comunidade. Foram contempladas questões relacionadas ao trabalho em rede entre os setores de políticas públicas, ao conjunto de medidas adotadas pelos agentes sociais e às transformações ocorridas ao longo do tempo nas definições de família.

Sobre a organização dos agentes sociais, os participantes do grupo de discussão apontaram os ruídos nos canais de comunicação como dificuldades para articular os componentes da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes, uma vez que a intersetorialidade não está presente em todas as camadas da rede de proteção. No que se refere às ações desenvolvidas, essas se deram no contexto de transformação da política de convivência familiar e comunitária no âmbito municipal do modelo baseado em internações e assistencialismo para a perspectiva de proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes. Acerca dos desdobramentos da atuação, embora a família continue sendo vista como objeto de intervenção do Estado, a concepção de seus membros enquanto sujeitos de direitos e potencialidades tem ganhado espaço entre as políticas e programas sociais.

## **CAPÍTULO VII**

---

**INTERLOCUÇÕES NECESSÁRIAS: APONTAMENTOS SOBRE O PAPEL DOS  
CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA POLÍTICA  
DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA**

Os estudos de revisão sistemática de literatura, análise documental e grupo de discussão compreendem o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de convivência familiar e comunitária sob diferentes perspectivas, as quais podem ser reunidas, entre outros aspectos, através da identificação dos sujeitos implicados, das formas de intervenção, do objeto das ações e do foco de atenção. A partir das bases e categorias teóricas empregadas, são discutidos os papéis de implementar políticas, exercer controle social, ampliar a participação social, atuar em conjunto, formar parcerias, estabelecer trocas com o Judiciário, construir colaborações com pesquisadores, administrar recursos públicos, considerar as transformações em concepções tradicionais e propor sociabilidades alternativas.

Segundo os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e os participantes do grupo de discussão, o papel de formular e implementar políticas públicas é essencialmente desempenhado pelo Estado. Para os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, essa função também cabe à família e à sociedade civil, enquanto os agentes sociais não esclarecem esse aspecto nas atas de reuniões.

Convém questionar, portanto, qual a contribuição de cada operador da rede de proteção no processo de formulação e implementação de políticas e programas sociais, compreendidos por Behring e Boschetti (2018) como padrões de enfrentamento da desigualdade social resultante do avanço do capitalismo, os quais garantem direitos sociais, porém, não dispõem de condições para reverter os fundamentos da sociedade vigente. Mucci e Mafra (2016), Perez e Passone (2010) e Rizzini et al. (2011) citam o exemplo dos conselhos setoriais e de direitos, cujos espaços deliberativos viabilizam experiências de interlocução e cogestão, debates públicos e reflexivos, construção de agendas políticas e avanço do processo de municipalização das políticas públicas.

Consoante os participantes do grupo e o plano estadual, a garantia de direitos de crianças e adolescentes ocorre principalmente por meio de programas sociais do Estado. O

plano nacional elenca as estratégias adotadas pelos operadores da rede de proteção para preservar os vínculos afetivos e sociais, a exemplo da implementação de políticas de suporte social aos integrantes familiares. Desse modo, faz-se necessário problematizar se a medida de manutenção e reintegração de crianças e adolescentes às suas famílias de origem ou ampliadas é de fato priorizada pelos agentes sociais nos espaços de discussão de pautas, em detrimento de ações excepcionais e provisórias, tal como estabelece a legislação.

A todo momento, as políticas de apoio sociofamiliar são enfatizadas por garantirem a manutenção de crianças e adolescentes nas suas famílias de origem ou extensa, no entanto, não são apontados exemplos concretos desse tipo de ação do Estado, como ocorre com os programas sociais do governo. Em conformidade com os entendimentos de Behring e Boschetti (2018), Rizzini (2018) e Rizzini e Pilotti (2017), tal fato parece revelar as dificuldades apresentadas pelo Poder Público em oferecer condições objetivas mínimas para que as famílias cuidem de seus filhos e os preservem juntos a si.

Conforme os planos nacional e estadual, as políticas públicas são direcionadas para o atendimento aos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias, como a garantia da convivência familiar e comunitária. Os participantes do grupo elegem como objeto dessas políticas as ameaças ou violações aos direitos do público infantojuvenil no âmbito intrafamiliar ou fora dele. Segundo os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas, o foco recai sobre o acolhimento institucional, enquanto os trabalhos recuperados na revisão se voltam para o acompanhamento das transformações sociais.

Percebe-se a existência de uma linha tênue entre as medidas de fortalecimento do potencial de cuidado dos membros familiares e a culpabilização destes pelo êxito da preservação dos vínculos afetivos e sociais. Esse dilema reflete a pluralidade de visões sobre a instituição familiar, a qual pode ser concebida como alvo de políticas e programas sociais, conforme dispõem Sales et al. (2016), ou fonte privada de proteção e bem estar social para

seus integrantes, na compreensão de Furlan e Sousa (2014).

Os participantes do grupo, os planos nacional e estadual e os agentes sociais nas atas de reuniões enfocam os processos de elaboração e implementação das políticas públicas, enquanto os trabalhos recuperados na revisão chamam atenção para as fases de controle e avaliação de seus resultados. A implementação e o monitoramento das políticas sociais constituem fases distintas e não excludentes do ciclo das políticas públicas, cuja dinâmica é dificultada pelas características do regime social dominante. Esse transfere o controle sobre o aparato estatal da sociedade civil organizada para as mãos do mercado, resultando no deslocamento das formas tradicionais de mobilização social para ações menos contestatórias, tal como chamam atenção Montaño e Duriguetto (2017).

Para os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, o exercício do controle social ocorre através da atuação da sociedade civil organizada e dos próprios membros dos conselhos de direitos. Os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura referem-se apenas aos segmentos sociais, enquanto os participantes do grupo de discussão adotam o termo mais genérico “agentes sociais” e os trechos de fala registrados nas atas estendem esse encargo aos conselhos tutelares, os quais também podem acionar os conselhos de direitos sobre pautas relacionadas às necessidades do público infantojuvenil.

Vale questionar, portanto, quais entidades da sociedade e instituições do governo são responsáveis pelo monitoramento das ações do Estado, sem deixar de considerar a ressalva feita por Faleiros (2017a) sobre as conquistas no campo da legislação, ferramentas de planejamento e espaços de controle social. Conforme o autor, apesar da concretização desses aspectos, as frentes de mobilização organizadas pela sociedade civil não possuem força para exigir do governo o cumprimento integral dos acordos e convenções expressos nos dispositivos de normativas nacionais e internacionais.

Para fazer referência à atribuição de fiscalização, o plano nacional, os trabalhos

recuperados na revisão e os participantes do grupo utilizam expressões como monitorar, viabilizar, discutir e promover. Nas atas de reuniões, os agentes sociais adotam os termos controle, verificação e apenas o plano estadual de convivência familiar e comunitária emprega o vocábulo exigir.

Essas diferentes nomenclaturas podem refletir a compreensão acerca do nível de incidência política dos operadores da rede de proteção sobre o processo de implementação de políticas públicas pelo aparato estatal. Como salientam Roldán Vargas et al. (2017), a noção de ação política permite observar os processos que entrelaçam as relações estabelecidas no modelo democrático entre setores do Estado e da sociedade civil organizada, marcadas por concessões, antagonismos e disputas de interesses, os quais influenciam o desenvolvimento de políticas sociais.

Segundo os planos nacional e estadual e os participantes do grupo, o controle social é operado sobre as políticas públicas instauradas pelo Estado. Os trabalhos recuperados na revisão acrescentam as ações da sociedade civil organizada e os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas, as declarações. Assim como as medidas tomadas pelo governo podem ser submetidas à fiscalização dos segmentos sociais, as ações dessa última também podem ser objeto de controle dos órgãos públicos.

Tal como ocorre com as políticas públicas setoriais, a exemplo da saúde, educação e assistência social, a política de atenção aos direitos infantojuvenis também responde a critérios de avaliação das metas traçadas e dos resultados alcançados. De acordo com Oliveira (2015), tal medida busca analisar o nível de articulação entre as instâncias do governo e da sociedade civil em direção à efetivação dos serviços e programas voltados para os interesses de crianças e adolescentes nas diferentes esferas de gestão.

Conforme os trabalhos recuperados na revisão e os planos nacional e estadual, a prática do controle social ocorre por meio do monitoramento direto ou indireto da sociedade

civil sobre as ações do Estado, como a realização de diagnósticos esporádicos sobre a situação de crianças e adolescentes e suas famílias. Para serem consideradas estratégicas, as medidas tomadas pelos agentes sociais devem partir de um conhecimento prévio e ao mesmo tempo abrangente sobre a realidade do público-alvo das políticas propostas.

Com a finalidade de compreender a relação entre esses aspectos, convém assinalar a definição de sociedade civil organizada empregada por Costa e Prado (2016), sob a perspectiva teórica de Gramsci, segundo a qual essa categoria corresponde à esfera política intermediária entre a estrutura e a superestrutura, cujo terreno funciona como campo de disputa pelo poder econômico, político, ideológico e cultural entre as classes sociais e os setores da economia.

De acordo com os trabalhos recuperados na revisão e o plano nacional, o controle da política de atendimento aos direitos infantojuvenis exige a participação efetiva dos segmentos sociais nesse processo. Convém questionar se esses últimos englobam o público em si de crianças e adolescentes, seus familiares e os líderes comunitários de seu entorno, os quais também se encontram entre os agentes responsáveis pela proteção dos direitos daquele segmento, como prescreve o CONANDA (Resolução n. 113, 2006). Essa abertura à participação social acompanha as mudanças na política de atendimento, sob outras roupagens políticas, jurídicas e sociais, como a consolidação dos princípios de descentralização e municipalização, consoante descrevem Perez e Passone (2010) e Rizzini et al. (2011).

Segundo os trabalhos recuperados na revisão, o monitoramento da política de convivência familiar e comunitária nos diferentes âmbitos está atrelado à articulação de medidas estratégicas. Para os planos nacional e estadual, o exercício do controle social é operacionalizado por meio da integração de ações de caráter fiscalizatório, com a colaboração direta da sociedade civil. A avaliação integrada dos resultados alcançados com a implementação de políticas públicas é uma das etapas previstas nos planos de ação, enquanto

instrumentos sistemáticos de planejamento a curto e longo prazo.

Como explica Ricci (2018), tradicionalmente, os movimentos sociais foram concebidos a partir de noções monossêmicas, segundo as quais as ações coletivas eram impulsionadas a partir de pautas com sentido articulador entre seus membros e reforçador de sua unidade interna. No entanto, com a ascensão dos novos movimentos sociais, essa categoria passou a contemplar elementos polissêmicos, os quais contribuíram para o incremento das características de provisoriedade das ações e manutenção das individualidades.

Na perspectiva dos trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura, dos participantes do grupo de discussão e dos agentes sociais nas atas de reuniões, o alcance do compromisso de ampliar a participação da sociedade civil nos espaços de decisão exige a abertura dos canais de comunicação com o Estado. Pressupõe-se que a incidência política dos segmentos sociais nos contextos deliberativos ainda é incipiente, dado o seu envolvimento reduzido nas decisões tomadas pelos outros agentes sociais.

Essa visão é corroborada por Costa e Prado (2016), os quais apontam os desafios enfrentados pelas forças progressistas para multiplicar os espaços de colaboração dos setores sociais, os quais se utilizam de estratégias de disputa por interesses e negociações de poder com o aparato estatal. De modo semelhante, Rosemberg e Mariano (2010) compreendem que a atuação das organizações não governamentais no processo de implementação das políticas sociais ocorre no sentido de zelar pelos direitos conquistados e fortalecer a incidência política da sociedade civil organizada nos espaços de controle das ações do Estado.

As instâncias deliberativas constituem mecanismos de participação social, de acordo com os trabalhos recuperados na revisão, ambientes de luta contra a exclusão social, segundo os participantes do grupo, e ferramentas democráticas de transformação da sociedade, conforme o plano nacional. Tais concepções não aparentam contradições entre si, pois estão

de acordo com o modelo democrático de sociabilidade, porém, apresentam limitações diante do sistema capitalista vigente.

Em conformidade com o entendimento de Figueroa-Grenett (2018), os espaços deliberativos constituem o ambiente por excelência para a emergência das ações políticas dos agentes sociais, uma vez que são regulados e repartidos pelo Estado entre os segmentos antagônicos de classe. Além disso, esses contextos contribuem para legitimar o controle estatal exercido sobre os movimentos de trabalhadores, através do deslocamento de parte do conflito entre capital e trabalho para a lógica da cidadania e dos direitos sociais.

Para os participantes do grupo e os agentes sociais nas atas de reuniões, os conselhos de direitos, em razão de sua pluralidade, constituem o contexto por excelência de ação política da sociedade civil organizada. Convém registrar a existência de outros meios de engajamento social, como os fóruns de discussão e as audiências públicas, que guardam diferenças e semelhanças em seus formatos de deliberação. Figueroa-Grenett (2018) e Perez e Passone (2010) lançam seus olhares sobre o movimento de institucionalização desses ambientes de interlocução e decisão, os quais são tomados como lugares estratégicos para a ação política daqueles que desejam reivindicar seus direitos ou de outrem.

Para o plano nacional de convivência familiar e comunitária, é preciso descentralizar o poder de deliberação das forças do Estado, enquanto o plano estadual dispõe que a pressão empreendida pelos segmentos sociais sobre o aparato estatal contribui para efetivar a implementação de políticas públicas. Em outras palavras, para que a sociedade civil colabore de forma efetiva com as deliberações feitas em conjunto, faz-se necessária a disponibilização de condições apropriadas para a sua participação.

Porém, como reforça Marini (1994), o alcance desse propósito depende da capacidade de mobilização das forças populares para reivindicar a construção de um marco jurídico-institucional que ponha em suas mãos o controle sobre as estruturas fundamentais da

economia, viabilize sua participação nas instâncias de decisão do Estado e amplie a quantidade de espaços deliberativos.

Os planos nacional e estadual chamam atenção para a inserção da população infantojuvenil nos ambientes de discussão das pautas relacionadas à implementação de políticas sociais. Vale questionar de que modo as crianças e adolescentes, enquanto pessoas em estágios específicos de desenvolvimento, podem contribuir para enriquecer os processos de gestão e controle das políticas sociais, em especial, aquelas voltadas para as suas necessidades.

Roldán Vargas et al. (2017) apresentam algumas respostas para essa questão, ao esclarecerem que a participação desse público nos espaços decisórios permite a expressão de experiências cotidianas junto às suas famílias, a proposição de soluções que tornem visíveis os problemas de sua comunidade, a sensibilização de outros agentes sociais com a agenda de direitos e o empreendimento de ações coletivas que auxiliem na transformação de suas condições de vida.

Os trabalhos recuperados na revisão, os participantes do grupo, os planos nacional e estadual e os agentes sociais nas atas de reuniões convergem no sentido de apoiar a inclusão de segmentos sociais nos contextos de decisão sobre o gerenciamento e controle de políticas públicas. Assim, a contribuição da sociedade civil organizada para o avanço das pautas em debate é reconhecida, entretanto, sua colaboração carece de condições adequadas e incentivos financeiros. Nesse sentido, Mucci e Mafra (2016) apontam os fatores que mais dificultam os processos participativos no âmbito das arenas públicas, com destaque para as limitações de classe impostas pelo sistema vigente, a inexperiência com arranjos políticos e o despreparo em gestão pública, os quais fragilizam a construção de agendas nos espaços deliberativos.

Para os planos nacional e estadual, a presença dos segmentos sociais nos contextos deliberativos está relacionada à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Os

participantes do grupo e os agentes sociais nas atas de reuniões direcionam a questão para a medida de acolhimento institucional. Os trabalhos recuperados na revisão ressaltam as contribuições da sociedade civil para o avanço da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. Segundo Montaña e Duriguetto (2017), com as transformações do capital e acirramento da luta de classes, surgiram outras formas de organização da sociedade civil, os chamados novos movimentos sociais, os quais se afastam da perspectiva classista dos formatos tradicionais e abrem espaço para ações de caráter particular, identitário e coletivo.

Observa-se também um aparente contraste entre as pautas levantadas pelos agentes sociais, as quais elegem como foco tanto a execução dos programas de acolhimento como a questão da manutenção de crianças e adolescentes em seus lares, sem considerar a natureza prioritária dessa última medida. As raízes desse dilema parecem estar associadas à visão monossêmica de movimentos sociais, esmiuçada por Corrêa e Almeida (2012) e Ricci (2018), consoante a qual as ações coletivas dos movimentos sociais são impulsionadas a partir de temas com função articuladora entre seus participantes, isto é, que viabilizem a construção de uma agenda de luta por direitos a fim de consolidar sua unidade interna.

Os participantes do grupo e os planos nacional e estadual vislumbram alterações nas formas de atuação da sociedade civil nos ambientes decisórios, as quais podem seguir modelos mais ativos e diretos. Com o avanço dos novos movimentos sociais, marcados pela formação de alianças e acordos com o Estado, a pressão exercida pelas forças sociais sobre o governo parece cada vez mais ameaçada. Consoante Corrêa e Almeida (2012), isso ocorre em razão das características desses arranjos sociais, os quais têm como foco de atuação as esferas cultural e ideológica da sociedade, concebidas enquanto processos identitários e coletivos e não como superestruturas determinadas por uma infraestrutura econômica, tal como concebem os movimentos sociais tradicionais, de base classista.

Por sua vez, os trabalhos recuperados na revisão alertam para as formas de cooperação

da sociedade civil impostas pelo pensamento liberal, fundadas na perspectiva do voluntariado. Esse tipo de ação social isolada e distanciada da garantia de direitos constitui uma herança do período de expansão da formação de alianças entre o Estado e os segmentos sociais, que resultou na ascensão do terceiro setor e estagnação das políticas sociais. Perez e Passone (2010) e Yazbek et al. (2012) compactuam ao situarem esse movimento de construção de parcerias entre o aparato estatal e a sociedade civil como uma das vias adotadas pelas classes dominantes para minimizar os efeitos ameaçadores do potencial de organização e mobilização das forças sociais sobre a expansão do capital sobre o trabalho.

O avanço no cumprimento da função de ampliar a participação da sociedade civil nos espaços de decisão está atrelado à consolidação do Estado democrático de direito, segundo o plano nacional, e ao reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeito de direitos, como realçam os participantes do grupo e o plano estadual. Essa questão também está relacionada ao movimento de abertura dos conselhos deliberativos, de acordo com os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas, e à adoção de modelos estratégicos de gestão pelo governo, em conformidade com os trabalhos recuperados na revisão.

Tais fatores convergem com a perspectiva da garantia de direitos, defendida pela Constituição e pelo Estatuto, a qual prevê a implementação de um sistema de proteção social e a descentralização das instituições estatais. Perez e Passone (2010) e Rizzini et al. (2011) reforçam que o movimento de construção e implementação da política de atenção às necessidades de crianças e adolescentes no Brasil foi concomitante à substituição da doutrina de situação irregular, que orientava os Códigos de Menores, pela de proteção integral dos direitos, presente no ECA.

Tanto para os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária e os agentes sociais nas atas de reuniões quanto para os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e os participantes do grupo de discussão, a atuação em conjunto com

outros agentes sociais requer o desenvolvimento de ações integradas e articuladas. Essas tentativas de cooperação ocorrem entre o Estado e a sociedade civil, consoante os trabalhos recuperados na revisão, entre essas instâncias e a família, segundo o plano nacional, e com os grupos de trabalho, como expõem os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas.

De acordo com Guimarães (2015), em meio aos avanços e entraves que permeiam a estrutura interna dos movimentos sociais, a luta pelos seus interesses de classe depende das possibilidades de estabelecer acordos e alianças com outros sujeitos coletivos, como o Estado, a família e setores econômicos, especialmente, em momentos de crise do capital, o que não significa a anulação do potencial de incidência política da sociedade civil organizada.

A intervenção simultânea viabiliza a proteção dos direitos da população em geral, segundo os trabalhos recuperados na revisão, e das garantias de crianças e adolescentes, conforme o plano estadual e os agentes sociais nas atas de reuniões. Na visão do plano nacional e dos participantes do grupo, as ações integradas e articuladas entre os agentes sociais contribuem para a defesa dos direitos infantojuvenis. O modelo intersetorial de trabalho em rede, baseado nos princípios de cooperação e colaboração mútuas, exige a contribuição de agentes sociais implicados com diferentes políticas públicas.

Em outras palavras, a integração entre as ações dos operadores da rede de proteção oferece subsídios para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, em seus eixos de defesa, promoção e controle. De acordo com Oliveira (2015), os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil, que compõem esse sistema de proteção social, podem adotar o modelo de trabalho em rede, o qual permite a assunção de responsabilidades em mais de um campo de intervenção da política de atendimento às necessidades de crianças e adolescentes.

Para os participantes do grupo, o plano estadual e os agentes sociais nas atas de reuniões, a ação em companhia de outros sujeitos depende da capacidade de organização dos envolvidos. Para os trabalhos recuperados na revisão, essa atribuição é atravessada por

questões relacionadas à cooperação, enquanto o plano nacional prevê o compartilhamento de deveres entre os sujeitos implicados. Essas diferentes compreensões sobre o trabalho em rede convergem ao situarem o diálogo entre os operadores da rede de proteção como fator de aproximação entre seus campos de intervenção.

Os estudos desenvolvidos por Alberto et al. (2012), Aquino (2004) e Silva e Alberto (2019) corroboram essa informação, pois situam a característica da intersetorialidade como condição para superar a desarticulação entre os componentes da rede de proteção. Na visão de Montaño e Duriguetto (2017), a formação das sociedades de capitalismo dependente é impregnada de elementos arcaicos e modernos, como a fragmentação do trabalho e a integração das ações, os quais se articulam e se conservam devido à natureza tardia do processo de transição das economias periféricas.

O plano estadual destaca o compartilhamento de deveres, junto às crianças e adolescentes, entre a família, o Estado e a sociedade civil, enquanto, nas atas de reuniões, os agentes sociais elegem os grupos de trabalho como espaços promotores de encontros estratégicos entre os agentes governamentais e não governamentais. A Constituição Federal de 1988 atribui responsabilidades distintas, porém, interdependentes às instituições do governo que compõem o Poder Público e às entidades não governamentais que auxiliam no desempenho do papel de proteção.

Em conformidade com o entendimento de Behring (2014), por ser um terreno fértil para a luta de classes, a política social não constitui apenas uma estratégia econômica do Estado, movida por princípios liberais, mas também política, pois contribui para legitimar o controle estatal exercido sobre a força de trabalho e introduzir outras formas de sociabilidade, através do deslocamento de uma parcela da contradição entre capital e trabalho para a lógica de cidadania, garantia de direitos e participação social.

Segundo o plano nacional e os trabalhos recuperados na revisão, a intervenção

juntamente a outros segmentos sociais busca integrar os interesses de crianças e adolescentes nas pautas de discussão dos espaços deliberativos. O avanço das questões referentes à população infantojuvenil depende da partilha de interesses entre os operadores da rede de proteção e da mobilização estratégica de diversas frentes de ação. No entanto, conforme a Fundação Abrinq (2018), instaurou-se nesse período um grave cenário de escamoteamento das políticas sociais, cortes de gastos públicos e desmantelamento dos conselhos de direitos, a exemplo do CONANDA, cujas características foram alteradas via decreto presidencial em 2019, o que gerou respostas no âmbito judicial por parte da sociedade civil organizada.

Os planos nacional e estadual atribuem aos agentes sociais governamentais e não governamentais a função de oferecer suporte integrado às famílias, a fim de que seus vínculos afetivos e sociais sejam resguardados. A efetividade das políticas e ações de apoio sociofamiliar depende do nível de articulação entre os sujeitos envolvidos, dado o número de determinantes sociais, econômicos e culturais que atravessam os casos de afastamento de crianças e adolescentes de seus contextos de origem. Por esses motivos, conforme orientação do CONANDA e do CNAS (2009), os serviços de acolhimento institucional devem estar situados em áreas residenciais, próximas, sob os aspectos geográfico e sócio-econômico, do ambiente familiar dos acolhidos e dos equipamentos socioassistenciais da rede de proteção.

De acordo com os trabalhos recuperados na revisão, os participantes do grupo e os agentes sociais nas atas de reuniões, a função de agir de forma agrupada com outros sujeitos é desenvolvida por meio da formação de parcerias, incentivo à participação direta e monitoramento integrado das políticas públicas. O alcance de tais condições desafia os operadores da rede de proteção a elaborarem estratégias articuladas de intervenção, que viabilizem o movimento de efetivação das políticas públicas propostas.

A análise dessas informações corrobora a tese de que o desenvolvimento de intervenções pontuais e a construção de alianças institucionalizadas entre a sociedade civil e

o Estado comprometem a efetividade do papel desempenhado pelos conselhos de direitos da criança e do adolescente de garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Para Rizzini et al. (2011), o exercício dessa prerrogativa depende da consolidação dos espaços de discussão entre as instituições governamentais e as entidades não governamentais, com vistas à defesa, promoção e proteção dessa garantia.

Segundo os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas, uma das pautas vislumbradas pelos operadores da rede de proteção diz respeito à construção dos planos de ação no âmbito da garantia do direito ao convívio familiar e comunitário. Esse instrumento de planejamento permite aos agentes sociais envolvidos formular objetivos, traçar metas e adotar critérios avaliativos com vistas à efetivação da política de convivência familiar e comunitária nos diferentes níveis de gestão.

Furlan e Sousa (2014) corroboram essas características, ao situarem o plano nacional como um norte para a implementação de políticas sociais no Brasil, uma vez que tal documento rompe com a cultura de institucionalização, no entanto, como ensina Marini (1991), o êxito dessas propostas depende da coordenação de ações e do incentivo à participação popular.

Para o plano estadual, a emancipação das famílias da relação de dependência com o aparato estatal está atrelada ao compartilhamento da crença, entre os agentes sociais governamentais e não governamentais, na autonomia dos integrantes familiares e em sua capacidade de solucionar problemas. Em tese, cabe ao Estado e à sociedade civil oferecerem políticas e ações de suporte social, que possibilitem à instituição familiar cumprir seu dever junto aos seus membros, entretanto, esse auxílio não deve ser confundido com o viés tradicional assistencialista, o qual opõe restrições às potencialidades dos sujeitos.

A partir das contribuições gramscianas sobre as nuances do embate político entre as forças estatais e sociais, Costa e Prado (2016) situam a ideia de vontade coletiva, a qual não

se confunde com a formação de alianças entre classes antagônicas, nas quais suas identidades são preservadas. Trata-se na verdade da constituição de um bloco de atuação por meio da articulação de elementos que não pertencem necessariamente a alguma classe social, mas contribuem para produzir uma unidade sociocultural por meio da qual as vontades dispersas do Estado, sociedade civil, família e mercado se fundem numa concepção de mundo comum.

Para os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, a formação de parcerias e alianças ocorre através do compartilhamento de deveres entre o Estado e a sociedade civil, com destaque para o primeiro. Como já foi apontado, a Constituição Federal de 1988 atribui responsabilidades às instituições do governo e às entidades não governamentais no que diz respeito à proteção especial da instituição familiar e de seus membros.

A partir do modelo democrático, Marini (1994) chama atenção para as relações consensuais ou conflitantes estabelecidas entre o Estado, enquanto expressão manifesta do poder, e a sociedade civil organizada, compreendida como a esfera da economia e das classes sociais. Esse dilema faz emergir a questão da divisão de responsabilidades sociais entre essas instâncias no processo de formação da sociedade burguesa, tal como discutem Yazbek et al. (2012).

Os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e os trechos de fala dos agentes sociais registrados nas atas acrescentam as políticas públicas e a comunidade científica à relação entre os agentes sociais governamentais e não governamentais, com uma divisão igualitária de força política. Desse modo, a implementação de políticas sociais torna-se inviável sem a colaboração de diferentes setores do Estado e da sociedade civil nesse processo, os quais fornecem contribuições específicas.

Nesse contexto de atuação mais concessiva e menos contestatória, os segmentos sociais acabam tomando para si as atribuições e dificuldades do Poder Público e o auxiliando

no cumprimento de direitos e responsabilidades. Como ajudam a entender Montaño e Duriguetto (2017), os novos movimentos sociais podem constituir espaços de emergência para forças contra-hegemônicas em busca de superação das formas de dominação impetradas pelo sistema destrutivo do capital. Além disso, essas frentes de mobilização almejam construir outras formas de sociabilidade, plenas de sentido, distintas das relações de produção e voltadas para o desenvolvimento real das potencialidades humanas.

Para os participantes do grupo de discussão, as parcerias são formadas entre a política pública de assistência social e as demais políticas públicas setoriais. Tal compreensão parece restringir o atendimento aos interesses de crianças e adolescentes ao campo das políticas sociais do Estado, o que contribui para afastar a responsabilidade dos segmentos sociais e de outros agentes não governamentais, a exemplo da família, para com essas questões. Consoante Perez e Passone (2010) e Yazbek et al. (2012), a formação de alianças entre a sociedade civil e o aparato estatal direcionou os movimentos sociais para ações menos contestatórias, praticadas por agentes do terceiro setor, como as fundações empresariais, entidades caritativas e filantrópicas, as quais endossam os benefícios do voluntariado e do assistencialismo sob a alegação de ineficiência estatal perante as demandas sociais.

A construção de alianças está atrelada ao desenvolvimento de políticas voltadas para as necessidades básicas das famílias, segundo os trabalhos recuperados na revisão e os participantes do grupo, e à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, conforme os planos nacional e estadual e os agentes sociais nas atas. A manutenção das prerrogativas conquistadas pela classe trabalhadora e da participação nos espaços deliberativos foram alguns dos benefícios oferecidos pelo Estado para que os movimentos sociais cedessem às suas pressões e adotassem posturas menos reivindicativas.

Costa e Prado (2016) destacam esse movimento de redução do embate político às particularidades das demandas de cada sujeito, balizado pelas noções de identidade, cultura e

solidariedade, o qual contribuiu para transformar os espaços antagônicos de classe em campos de negociação por interesses particulares, sob a lógica de maximização do bem-estar individual, em detrimento da articulação estratégica entre os grupos contrários às formas sociais dominantes.

O papel de estabelecer trocas com o Poder Judiciário é discutido exaustivamente na atas de reuniões e sumariamente pelos participantes do grupo de discussão, não sendo contemplado nos trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e nos planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária. Para os participantes do grupo, a presença da Justiça nas questões referentes aos direitos de crianças e adolescentes não exclui o diálogo com outros agentes sociais governamentais e não governamentais.

Busca-se, assim, preservar as prerrogativas fundamentais desse segmento da população, previstas na legislação, porém, sem sucumbir ao movimento de judicialização das expressões da questão social no sistema capitalista, cujo enfrentamento depende da união entre grupos diversos. Essas relações de permuta com o Judiciário, consoante Gomes e Maheiria (2011), contribuem para transformar as variadas formas de organização social em lugares mediadores de práticas de significação constituintes e constituídas por seus participantes, que se formam e se recriam na complexidade desses processos participativos.

Por sua vez, nas atas de reuniões, os agentes sociais reconhecem as contribuições do controle judicial para o avanço do debate sobre as pautas voltadas para os interesses infantojuvenis. Embora não seja sua função precípua, as instituições do sistema de justiça, como o Poder Judiciário, a Promotoria de Justiça e a Defensoria Pública, podem pressionar os agentes sociais governamentais e não governamentais para que determinados temas sejam discutidos e operacionalizados através de políticas públicas.

Sob o viés crítico, Guimarães (2015) salienta que a garantia de direitos no âmbito das sociedades capitalistas subdesenvolvidas, como é o caso brasileiro, é atravessada por tensões

e expressões contraditórias, uma vez que sua positivação na lei e operacionalização por meio de políticas sociais ocorre pela via classista do direito, cujas possibilidades e limitações são definidas no interior da luta de classes entre capital e trabalho.

Para os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura, a construção de colaborações com pesquisadores de instituições de ensino depende do apoio do Estado e da sociedade civil. O incentivo à participação da comunidade acadêmica nos espaços deliberativos, junto a outros agentes sociais, pode ocorrer, entre outras formas, através de pesquisas e extensões universitárias, auxílio financeiro de agências de fomento, compromisso social e engajamento político.

Esse movimento ganhou impulso com a crise das ciências humanas na década de 1970, a qual teve como desdobramento a afirmação da dimensão social e histórica do conhecimento humano e do compromisso ético-político da figura do intelectual orgânico na promoção da transformação social, o qual passou a contemplar no seu campo de atuação desde a defesa de interesses da classe trabalhadora até o planejamento de políticas públicas de alcance nacional, como revelam Costa e Prado (2016) e Marini (1991).

Por sua vez, o plano estadual de convivência familiar e comunitária realça as contribuições dos estudos de diagnóstico sobre a realidade para o avanço da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes. As pesquisas exploratórias sobre as condições de vida desse público e de suas famílias possibilitam aos operadores da rede de proteção planejarem políticas públicas e estratégias de atuação voltadas para as demandas reais e específicas desses sujeitos.

São exemplos os estudos realizados por Almeida et al. (2007), Felix (2014) e Vieira e Rizzotti (2022), os quais sondaram a realidade de crianças, adolescentes e famílias paraibanas, sob diferentes aspectos, com repercussões nos serviços de acolhimento, na política de preservação dos vínculos familiares e na rede de proteção.

Para os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, a função de administrar recursos públicos perpassa o manejo das despesas previstas nos orçamentos gerais e dos investimentos viabilizados pelos fundos de incentivo. A efetivação da política de atendimento às necessidades infantojuvenis depende da gestão de recursos advindos dos cofres públicos com destino aos fundos dos direitos da criança e do adolescente nos diferentes níveis de atuação.

Convém lembrar o conjunto de cortes financeiros realizados pelo governo federal nas políticas públicas no ano de 2016, o qual impactou diretamente a pauta dos direitos de crianças e adolescentes, cujo orçamento foi reduzido de forma significativa, tal como evidencia relatório da Fundação Abrinq (2018). Nesse período, um estudo desenvolvido por Silva et al. (2018) com agentes sociais da rede de proteção apontou a carência de recursos humanos e pecuniários como umas das fragilidades institucionais que mais comprometem a garantia de direitos do segmento infantojuvenil.

Os participantes do grupo de discussão e os agentes sociais nas atas de reuniões conduzem o debate para o incremento de gastos públicos nas políticas sociais e nas políticas de apoio às famílias, sob o monitoramento da sociedade civil. O foco da transferência de subsídios financeiros originados das receitas do Estado recai, portanto, sobre a instituição familiar, enquanto agente promotora dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Na visão de Behring (2014), as políticas sociais são concessões ou conquistas de natureza elástica, pois sua implementação depende da correlação de forças entre os interesses antagônicos de classe, com destaque para as necessidades dos trabalhadores, os quais buscam condições dignas de existência diante do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos de corte dos recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

Segundo os planos nacional e estadual, a efetivação da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes está atrelada à administração integrada dos recursos advindos dos

cofres públicos. A distribuição equilibrada, entre os serviços de assistência, dos valores repassados através dos fundos de incentivo possibilita o fortalecimento equitativo das áreas de alcance da política de atendimento às necessidades infantojuvenis. Em conformidade com Perez e Passone (2010), essa busca incessante pela estabilidade orçamentária entre as receitas e as despesas reflete os dilemas enfrentados pelo Estado e pela sociedade civil organizada em conciliar crescimento econômico e responsabilidade social na gestão dos recursos públicos e atendimento das demandas sociais.

Conforme os participantes do grupo, as questões orçamentárias contribuem para manter as crianças e adolescentes em suas famílias de origem, uma vez que essas últimas recebem suporte do Estado para desempenharem seu dever junto aos integrantes familiares. O direcionamento de recursos públicos previstos em orçamento viabiliza a execução das políticas de apoio sociofamiliar, as quais oferecem condições objetivas para a preservação dos laços familiares e comunitários.

Numa visão macropolítica, segundo Fernandes (2008), a consolidação do capitalismo gera uma disputa permanente pelo controle da economia mundial, que possibilita dirigir o crescimento dos países dependentes e monopolizar seus excedentes econômicos, os quais são transferidos para as nações hegemônicas, com repercussões sobre o desenvolvimento dos sistemas internos de proteção social.

Segundo os planos nacional e estadual de convivência familiar e comunitária, os agentes sociais precisam considerar as transformações nas concepções de infância, adolescência e família. Convém registrar que o entendimento ultrapassado sobre o segmento infantojuvenil enquanto objeto de tutela do Estado, presente nos códigos de menores, resiste ao passar das décadas e ainda divide espaço, entre os operadores da rede, com as definições contemporâneas de infância e adolescência.

Prova disso consiste no emprego recorrente do termo “menor”, principalmente, pelos

agentes do eixo de defesa, para se referir às crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação de direitos, que se encontram sob a proteção do Poder Público, o que contribui para reforçar práticas de caráter assistencialista, tal como preconizam Ferreira e Moreira (2017), Furtado et al. (2016) e Nascimento et al. (2015).

Para os agentes sociais nas atas de reuniões, essas mudanças também abrangem a noção de família, a qual deve ser vista pela via da autonomia e das potencialidades para enfrentar dificuldades. Em contraste com essa perspectiva, por muito tempo, persistiram no país visões reducionistas da instituição familiar, em especial, a de origem popular, a qual era concebida pelo Estado como perigosa e negligente, sendo responsabilizada pelas situações de risco a que estavam expostos seus integrantes.

Nascimento (2016) enfatiza a atualidade dessa relação construída entre negligência e pobreza, de um lado, e culpabilização e criminalização da instituição familiar, de outro, no âmbito da sociedade brasileira, evidenciada através das práticas e mecanismos sociais de intervenção, proteção, poder, disciplina, coerção e controle, empregados pelo Poder Público para fiscalizar o cotidiano de famílias pertencentes a camadas sociais menos favorecidas.

Consoante o plano estadual, os operadores da rede de proteção também precisam se distanciar de concepções arcaicas e tradicionais de infância e adolescência. O plano nacional ressalta que essas mudanças de perspectiva repercutem diretamente nas práticas desenvolvidas pelos agentes. Os agentes sociais nas atas de reuniões defendem que a crença no potencial das famílias é reflexo da formulação e implementação de políticas específicas para esse segmento da população.

No que diz respeito às transformações pretendidas tanto nas concepções de infância e adolescência, quanto nas noções de família, há um consenso de que tal movimento depende do engajamento de setores do Estado e da sociedade civil para que seus efeitos alcancem o conjunto de medidas tomadas pelos sujeitos implicados. Com base na visão histórico-cultural

de homem como sujeito situado no espaço e no tempo, preconizada por Alberto (2012), aponta-se para as contribuições da participação de crianças e adolescentes nos espaços deliberativos, como situam Roldán Vargas et al. (2017), enquanto meio de externar experiências junto às famílias, tornar visíveis os problemas da comunidade e empreender ações que auxiliem na transformação das condições de vida.

Em conformidade com os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e os participantes do grupo de discussão, a crítica aos desdobramentos do modo de produção capitalista sobre as políticas públicas deve vir acompanhada da proposição de outras formas de sociabilidade. Embora contribua para a garantia de direitos básicos da população, o modelo de proteção social vigente, formado por políticas fragmentadas e setorializadas, não é capaz de reverter os fundamentos do sistema imposto pelo capital, os quais correspondem, entre outros aspectos, à luta de classes e à exploração do trabalho.

Behring e Boschetti (2018) e Faleiros (2017a) corroboram esse entendimento ao afirmarem que a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes depende de conquistas necessárias no âmbito legal e da efetivação da política de atendimento, porém, ressaltam que tais formas de enfrentamento contra as expressões da questão social não são suficientes para transformar as bases do modelo de sociedade corrente.

Para o plano estadual de convivência familiar e comunitária, essas transformações sociais dependem do engajamento consciente da sociedade civil, enquanto agente promotora de mudanças no seu entorno. Sob essa perspectiva crítica, o ser humano é visto como um sujeito concreto e histórico, capaz de alterar a realidade ao seu redor e também a si mesmo em sua relação com os outros, por meio de instrumentos práticos e simbólicos. Conforme ressalta Alberto (2012), essa concepção de homem, constituído e constituinte das práticas sociais, implica na apreensão dialética da realidade social em sua totalidade e complexidade, contemplando seus movimentos e contradições, com repercussões no desenvolvimento

psíquico dos sujeitos.

Os trabalhos recuperados na revisão realçam a função da sociedade civil organizada nesse processo, através de mobilizações e articulações. Os participantes do grupo reconhecem as contribuições das conquistas na seara dos direitos e das políticas sociais. Por sua vez, o plano estadual chama atenção para as mudanças de concepções no campo da pesquisa, uma vez que os participantes se tornaram colaboradores dos estudos.

Tais aspectos favorecem o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social no modo de produção capitalista, porém, como já foi dito, não possuem volume ou estrutura para romper as bases materiais e ideológicas de sustentação desse sistema. Como explicam Behring e Boschetti (2018) e Yamamoto e Oliveira (2010), a problemática que circunda a luta de classes e a desigualdade social no sistema vigente não se caracteriza como uma condição temporária, pois é inerente aos estágios de desenvolvimento do capitalismo mundial e ao processo de construção da sociedade burguesa.

Ao se debruçarem sobre o papel dos conselhos de direitos da criança na política de convivência familiar, os estudos de revisão sistemática, análise documental e grupo de discussão suscitam a questão dos limites da política social no modo de produção capitalista e como isso afeta a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. As políticas públicas constituem mecanismos pontuais e focalizados de enfrentamento às expressões da questão social no sistema vigente, através da garantia de direitos sociais, o que justifica a necessidade de sua positivação na lei e implementação, entretanto, não possuem condições estruturais suficientes para transformar os fundamentos da sociabilidade imposta pelo capital.

Os resultados apresentados pelos estudos também são atravessados pela discussão sobre o deslocamento dos movimentos sociais tradicionais para os novos movimentos sociais e os desdobramentos desse processo sobre a rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Enquanto os formatos clássicos são definidos a partir de noções monossêmicas,

possuem caráter classista e têm como foco a construção de pautas articuladoras e agendas contestatórias, a exemplo dos movimentos de trabalhadores, os contemporâneos são concebidos por meio de elementos polissêmicos, têm natureza policlassista e se voltam para a atuação concessiva nas esferas sociais identitárias, como no caso do terceiro setor.

Outro ponto enfatizado pelos estudos diz respeito à construção de alianças entre o Estado e a sociedade civil organizada, tomada enquanto campo político de disputa e negociações de interesses entre as classes sociais, tal como ocorre no espaço deliberativo dos conselhos de direitos da criança. A formação de parcerias público-privadas foi uma das alternativas empregadas pelas classes dominantes, sob os moldes neoliberais, para atenuar os efeitos ameaçadores das mobilizações sociais para a expansão do capital. Tal estratégia não representou a anulação da incidência política exercida pelos segmentos sociais, pois uma parcela das contradições capitalistas foi deslocada para a lógica da cidadania e dos direitos.

Os estudos de revisão sistemática, análise documental e grupo de discussão também situam o papel dos conselhos de direitos da criança na política de convivência familiar a partir do movimento de redução da luta de classes às demandas de cada sujeito, com base nas noções de identidade, cultura e solidariedade. Enquanto lugares estratégicos para a emergência de ações políticas por parte de grupos contrários às formas sociais dominantes, os espaços deliberativos têm se afastado dessas características pertinentes ao antagonismo de classe e à cobrança sobre o Estado e se transformado em campos de negociação por interesses particulares, sob a lógica de maximização do bem-estar individual.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

A discussão dos resultados apresentados nos estudos permite afirmar que os conselhos de direitos da criança e do adolescente desempenham junto à política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária o papel de implementar políticas públicas, exercer o controle das ações do Estado e construir alianças com o governo e a sociedade civil. Essas atribuições são atravessadas pela questão dos limites da política social no modo de produção capitalista, o deslocamento dos movimentos sociais tradicionais para novas formas de organização social, a disputa e as negociações de interesses entre os grupos sociais e pela redução da luta de classes às demandas individuais, com base em noções identitárias.

Segundo os trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura, o papel dos agentes na política de convivência familiar e comunitária consiste em formular políticas públicas, exercer o controle social e formar parcerias público-privadas. A formulação de políticas depende da captação de tensões entre os grupos sociais e da superação das cisões artificiais que restringem a tomada de decisões. O exercício do controle exige a abertura dos canais estatais de comunicação, o que não se confunde com a via do voluntariado. A formação de parcerias entre os agentes sociais, por meio da distribuição igualitária do poder decisório, está atrelada ao avanço das pautas sociais.

Conforme a análise documental dos planos de ação, o papel atribuído aos agentes pelas políticas nacional e estadual de convivência familiar e comunitária compreende o compartilhamento de responsabilidades sociais, a elaboração de programas de suporte familiar e o monitoramento da política. Os agentes sociais compartilham o dever de preservar os vínculos familiares e evitar a institucionalização prolongada. O apoio familiar ocorre por meio de políticas voltadas para a manutenção e reintegração de crianças e adolescentes às suas famílias naturais ou extensas. O controle social pressupõe a participação efetiva da sociedade civil nos espaços deliberativos e a consolidação dos mecanismos de fiscalização.

A análise das atas de reuniões revela que, embora as discussões girem em torno do

acolhimento institucional e da colocação em família substituta, os agentes atribuem a si próprios o papel de divulgar informações sobre suas ações, encaminhar decisões do Conselho Municipal, fiscalizar as denúncias de irregularidades e implementar políticas para as famílias. Os agentes enfatizam o controle judicial realizado para priorizar temas específicos. As decisões têm como foco a operacionalização de estratégias de manutenção e reintegração familiar. As fiscalizações incidem sobre os conselheiros tutelares, enquanto agentes de proteção das garantias infantojuvenis. A preservação dos vínculos familiares está atrelada ao acesso a programas de apoio, custeados com recursos públicos.

De acordo com os participantes do grupo de discussão, as formas de organização dos agentes sociais, as ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de convivência familiar e comunitária são caracterizados enquanto arranjos construídos, estratégias empregadas e repercussões sobre a preservação dos vínculos familiares. Os ruídos na comunicação dificultam a articulação entre os componentes da política. As intervenções ocorrem no contexto de transformação do modelo baseado no assistencialismo para a perspectiva de proteção integral. Embora continue sendo vista como objeto de intervenção, o reconhecimento das potencialidades da família tem ganhado espaço entre as políticas sociais.

Os elementos apontados corroboram a tese de que os conselhos de direitos da criança não têm desempenhado com efetividade o papel de garantir o direito à convivência familiar e comunitária. A ação política dos agentes sociais sobre os mecanismos de proteção dos direitos infantojuvenis ocorre de forma setorial, o que sinaliza sua impossibilidade de transformar os fundamentos vigentes, porém, não anula sua incidência política na esfera das garantias sociais. A formação de alianças entre a sociedade civil e o Estado nos espaços deliberativos contribui para enfraquecer a resistência dos movimentos sociais à expansão do capital, uma vez que esses são deslocados do campo de embate político para a negociação de interesses.

Entre as limitações apresentadas por esta pesquisa, podem ser elencadas a ausência de

estudos pertencentes ao campo da Psicologia no conjunto de trabalhos recuperados na revisão sistemática de literatura e a restrição da análise documental às atas de reuniões do CMDCA – JP, não sendo possível acrescentar os registros de outros espaços municipais, como os grupos de trabalho e a rede de proteção, dadas as proporções deste trabalho. Convém destacar também o número reduzido de participantes nas reuniões do grupo de discussão, o qual pode ter interferido na dinâmica desses encontros.

Este trabalho permitiu compreender o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir do recorte de literatura sobre o assunto, das políticas nacional e estadual nessa seara, das concepções dos agentes implicados e de suas formas de organização, ações desenvolvidas e desdobramentos sobre a política municipal. Através da análise das informações apresentadas nos estudos, é possível concluir que, na esteira do deslocamento da contradição capitalista para o campo da cidadania e da consolidação dos novos movimentos sociais, o desenvolvimento de intervenções focalizadas e a promoção de parcerias pelos conselhos de direitos da criança comprometem sua função de preservar os vínculos afetivos e sociais.

Espera-se que os resultados desta tese contribuam para aprofundar o debate sobre os desafios da implementação e monitoramento da política de convivência familiar e comunitária nos níveis de gestão, elevar a incidência política da sociedade civil sobre os mecanismos estatais de proteção das garantias infantojuvenis e incentivar a elaboração do plano de convivência familiar e comunitária de João Pessoa e outros municípios paraibanos. Busca-se também motivar o desenvolvimento de futuras pesquisas nessa área, através de diferentes técnicas e instrumentos de coleta e análise dos dados, embasamentos teóricos distintos e com outros espaços e agentes sociais da rede de proteção aos direitos infantojuvenis, como os grupos de trabalho pró-convivência familiar e comunitária, o segmento de crianças e adolescentes e suas famílias.

Vale por fim registrar o compromisso firmado de devolver as informações resultantes dos estudos desenvolvidos neste trabalho aos seus colaboradores, integrantes do CDMCA – JP e outros agentes sociais governamentais e não governamentais da rede de proteção, através da confecção e entrega de relatório de pesquisa, apresentação de seminário ou qualquer outro formato de devolução dos resultados demandado pelos interessados. Almeja-se assim reforçar o valor social desta pesquisa e seu comprometimento com as necessidades fundamentais do público infantojuvenil, contribuir para integrar as ações dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos de crianças e adolescentes e subsidiar o aperfeiçoamento da política de garantia do direito à convivência familiar comunitária nos diferentes níveis de gestão.

**REFERÊNCIAS**

---

- Abrantes, A. A., & Bulhões, L. (2016). Idade adulta e o desenvolvimento psíquico na sociedade de classes: Juventude e trabalho. In L. M. Martins, A. A. Abrantes, & M. G. D. Facci (Orgs.). *Periodização histórico-cultural do desenvolvimento psíquico: Do nascimento à velhice*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Abreu, D. L., & Leite, J. F. (2016). Protestos de Junho 2013 no Brasil: Novos repertórios de confronto. *Revista Polis e Psique*, 6(3), 12-35. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpps/v6n3/n6a03.pdf>
- Alberto, M. F. P. (2012). Pensamento crítico, formação de psicólogo e atuação junto à infância e adolescência. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 17(2), 421-426. doi: 10.1590/S1413-294X2012000300010
- Alberto, M. F. P., Costa, C. S. S., Pessoa, M. C. B., Leal, N. S. B., Sousa, L. M., & Mota, R. M. F. (2019). A Psicologia Histórico-Cultural e o desenvolvimento infanto-juvenil em contextos diversos. In S. C. Maciel, & P. N. Fonsêca (Orgs.). *Psicologia social: Vertentes e perspectivas*. João Pessoa, PB: Editora UFPB.
- Alberto, M. F. P., Freire, M. L., Leite, F. M., & Gouveia, N. N. A. (2014). As políticas públicas de assistência social e a atuação profissional dos(as) psicólogos(as). In I. F. Oliveira, & O. H. Yamamoto (Orgs.). *Psicologia e políticas sociais: Temas em debate*. Belém, PA: UFPA.
- Alberto, M. F. P., Pessoa, M. C. B., Malaquias, T. A. P., & Costa, C. S. S. (2020). Trabalho infantil e ato infracional: Análise histórico-cultural do desenvolvimento infantojuvenil. *Revista da SPAGESP*, 21(1), 127-142. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rspagesp/v21n1/v21n1a10.pdf>
- Alberto, M. F. P., & Santos, D. P. (2011). Trabalho infantil e desenvolvimento: Reflexões à luz de Vigotski. *Psicologia em Estudo*, 16(2), 209-218. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/pe/a/GSqxVKZ57wRDVv3Yy7D3gJB/?format=pdf&lang=pt>
- Alberto, M. F. P., Silva, A. C. F., Gomes, V. C., Santana, R. V. M., & Soares, A. M. (2012). Os

agentes sociais da rede de proteção e atendimento no enfrentamento da exploração sexual comercial. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 25(1), 130-138. doi: 10.1590/S0102-79722012000100016

Albuquerque, L. A. F. P. (2016). *Representações sociais sobre adoção convencional e adoção tardia: Um estudo com postulantes*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, PB, Brasil. Recuperado de <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/10177>

Albuquerque, L. A. F. P. (2019). *A atuação dos profissionais de Psicologia da Vara da Infância e Juventude na política de adoção*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, PB, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/15540/1/Arquivototal.pdf>

Alencar, M. M. T. (2016). Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In M. A. Sales, M. C. Matos, & M. C. Leal (Orgs.). *Política social, família e juventude. Uma questão de direitos*. São Paulo, SP: Cortez.

Almeida, B. L. F., Neves, M. E. R., & Xavier, S. M. A. A. (Orgs.). (2007). *A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/Pb: Desafios e perspectivas*. João Pessoa, PB: Editora Universitária da UFPB.

Almeida, D. R. (2014). Pluralização da representação política e legitimidade democrática: Lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, 20(1), 96-117. doi: 10.1590/S0104-62762014000100005

Aquino, L. M. C. (2004). A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: A experiência em nove municípios brasileiros. In E. R. A. Silva (Coor.). *O direito à convivência familiar e comunitária: Os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, DF: IPEA/CONANDA.

Behring, E. R. (2014). *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo, SP: Cortez.

- Behring, E. R., & Boschetti, I. (2018). Questão social e política social. In Behring, E. R. & Boschetti, I. *Política social: Fundamentos e história* (pp. 51-56). São Paulo, SP: Cortez.
- Bensaïd, D. (2010). Posfácio. In K. Marx. *Sobre a questão judaica* (D. Bensaïd, & W. C. Brant, Trads., p. 75-120). São Paulo, SP: Boitempo.
- Bobbio, N. (2004). *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Castro-Martínez, E., Olmos-Peñuela, J., & Fernandez-de-Lucio, I. (2016). La vinculación ciencia-sociedad: Estereotipos y nuevos enfoques. *Journal of Technology Management & Innovation*, 11(2), 121-129. doi: 10.4067/S0718-27242016000200012
- Conselho Nacional de Justiça (2021). *Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento*. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/sna/>
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, & Conselho Nacional de Assistência Social (2009). *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Brasília, DF: MDS.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, & Conselho Nacional de Assistência Social (2006). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, DF: CONANDA, CNAS.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989* (1989). Recuperado de <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>
- Cordeiro, J. C., Villasante, T. R. P., & Araújo Júnior (2010). A participação e a criatividade como ferramentas de análise das políticas públicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(4), 2123-2132. doi: 10.1590/S1413-81232010000400026
- Corrêa, F., & Almeida, M. A. B. (2012). Teorias dos movimentos sociais e psicologia política.

*Revista Psicologia Política*, 12(25), 549-570. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v12n25/v12n25a11.pdf>

Costa, C. S. S., Alberto, M. F. P., & Silva, E. B. F. L. (2019). Vivências nas Medidas Socioeducativas: Possibilidades para o Projeto de Vida dos Jovens. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39, 1-16. doi: 10.1590/1982-3703003186311

Costa, F. A., & Prado, M. A. M. (2016). Crítica, política e psicologia social: A mudança social e o lugar da ação intelectual na luta política. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 21(2), 216-227. doi: 10.5935/1678-4669.20160021

Costa, R. R., & Alberto, M. F. P. (2017). Discursos sobre família e a formação para o trabalho social no Centro de Referência da Assistência Social. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 12(1), 193-208. Recuperado de [http://seer.ufsj.edu.br/revista\\_ppp/article/view/1914/1287](http://seer.ufsj.edu.br/revista_ppp/article/view/1914/1287)

*Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959* (1959). Recuperado de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>

*Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948* (1948). Recuperado de <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Faleiros, V. P. (2017a). Infância e processo político no Brasil. In Rizzini, I, & Pilotti, F. (Orgs.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez.

Faleiros, V. P. (2017b). *O que é política social*. São Paulo, SP: Brasiliense.

Faleiros, V. P., & Pranke, C. (Coords.) (2001). *Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - Avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande, MS: Editora da UFMS.

Faraj, S. P., & Siqueira, A. C. (2012). O atendimento e a rede de proteção da criança e do adolescente vítima de violência sexual na perspectiva dos profissionais do CREAS. *Barbarói*,

(37), 67-87. doi: 10.17058/barbaroi.v0i37.2097

Faraj, S. P., Siqueira, A. C., & Arpini, D. M. (2016). Rede de proteção: O olhar de profissionais do Sistema de Garantia de Direitos. *Temas em Psicologia*, 24(2), 727-741. doi: 10.9788/TP2016.2-18

Felix, K. V. C. (2014). *As instituições de acolhimento de João Pessoa/PB segundo a visão das crianças e dos adolescentes acolhidos: Avanços e desafios*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, PB, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11280/1/Arquivototal.pdf>

Fernandes, F. (1975). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

Fernandes, F. (1976). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

Fernandes, F. (2008). *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. São Paulo, SP: Global Editora.

Ferreira, D. M. M. (2017). Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: Sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, 17(4), 619-640. doi: 10.1590/1984-6398201611377

Ferreira, J. A., & Moreira, M. I. C. (2017). O acolhimento institucional na perspectiva dos trabalhadores dos serviços de proteção: Múltiplos sentidos. *Psicologia em Revista*, 23(1), 256-273. doi: 10.5752/P.1678-9563.2017v23n1p256-273

Ferreira, L., & Bittencourt, S. (2009). Direito à Convivência Familiar de Crianças Abrigadas: O papel do Ministério Público. *Em Pauta*, 6(23), 139-154. doi: 10.12957/rep.2009.451

Figueroa-Grenett, C. (2018). La Acción Política de Niños, Niñas y Jóvenes en Chile: Cuerpos, Performatividad y Producción de Subjetividad. *Revista Latinoamericana de Ciências Sociais, Niñez e Juventud*, 16(1), 199-212. doi: 10.11600/1692715x.16111

Findlay, T. (2014). Social capital and local governance regimes: Early childhood development

- roundtables in British Columbia. *Innovation Journal*, 19(1), 1-20. Recuperado de [https://www.innovation.cc/scholarly-style/2014\\_19\\_1\\_2\\_findlay\\_social-gov-regime.pdf](https://www.innovation.cc/scholarly-style/2014_19_1_2_findlay_social-gov-regime.pdf)
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente (2018). *Um Brasil para as crianças e adolescentes - VI Relatório - Avaliação da Gestão 2015-2018*. São Paulo, SP: Fundação Abrinq.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (2019). *30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: Avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil*. São Paulo, SP: UNICEF.
- Furlan, V., & Sousa, T. R. P. (2014). Família, acolhimento institucional e políticas públicas: Um estudo de caso. *Psicologia Política*, 14(1), 499-516. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v14n31/v14n31a06.pdf>
- Furtado, A. G., Morais, K. S. B., & Canini, R. (2016). O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes: Construção histórica no Brasil. *Serviço Social em Revista*, 19(1), 131-154. doi: 10.5433/1679-4842.2016v19n1p131
- Galvão, T. F., & Pereira, M. G. (2014). Revisões sistemáticas da literatura: Passos para sua elaboração. *Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 23(1), 181-184. doi: 10.5123/S1679-49742014000100018
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo, SP: Atlas.
- Gohn, M. G. (2016). Gestão Pública e os Conselhos: Revisitando a participação na esfera institucional. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 10(3), 1-15. doi: 10.21057/repam.v10i3.21868
- Godoi, C. K. (2015). Grupo de discussão como prática de pesquisa em estudos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 55(6), 632-644. doi: 10.1590/S0034-759020150603
- Gomes, M. A., & Maheirie, K. (2011). Passe livre já: Participação política e constituição do sujeito. *Revista Psicologia Política*, 11(22), 359-375. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v11n22/v11n22a12.pdf>

- Gonsalves, A. K. R., & Andion, M. C. M. (2019). Ação pública e inovação social: Uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, 26(89), 221-248. doi: 10.1590/1984-9260892
- Guimarães, M. C. R. (2015). Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. *Serviço Social & Sociedade*, (124), 721-745. doi: 10.1590/0101-6628.048
- Iamamoto, M. V. (2016). Questão social, família e juventude: Desafios do trabalho do assistente social na área sociojurídica. In M. A. Sales, M. C. Matos, & M. C. Leal (Orgs.). *Política social, família e juventude. Uma questão de direitos*. São Paulo, SP: Cortez.
- Leal, N. S. B. (2021). *Formação profissional e projetos de vida: Vivência de jovens com trajetórias em instituições de acolhimento*. Tese de Doutorado, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, PB, Brasil. Recuperado de [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/21395/1/No%c3%aamiaSoaresBarbosaLeal\\_Tese.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/21395/1/No%c3%aamiaSoaresBarbosaLeal_Tese.pdf)
- Leal, Z. F. R. G., & Mascagna, G. C. (2016). Adolescência: Trabalho, educação e a formação omnilateral. In L. M. Martins, A. A. Abrantes, & M. G. D. Facci, (Orgs.). *Periodização histórico-cultural do desenvolvimento psíquico: Do nascimento à velhice*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979*. (1979). Institui o Código de Menores. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16697.htm)
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990* (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)
- Lei n. 12.010, de 03 de agosto de 2009* (2009). Dispõe sobre adoção; altera as Leis n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da

Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm)

*Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017* (2017). Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm)

Liberati, A., Altman, D. G., Tetzlaff, J., Mulrow, C., Gøtzsche, P. C., Ioannidis, J. P. A., Clarke, M., Devereaux, P. J., Kleijnen, J., & Moher, D. (2009). The PRISMA Statement for Reporting Systematic Reviews and Meta-Analyses of Studies That Evaluate Health Care Interventions: Explanation and Elaboration. *Plos Medicine*, 6(7), 1-28. doi: 10.1371/journal.pmed.1000100

Marcondes, N. A. V., & Brisola, E. M. A. (2014). Análise por triangulação de métodos: Um referencial para pesquisas qualitativas. *Revista Univap*, 20(35), 201-208. doi: 10.18066/revunivap.v20i35.228

Marini, R. M. (1976). Antecedentes para el Estudio del Movimiento de Masas en el Periodo. *El reformismo y la contrarrevolución. Estudios sobre Chile*, Ciudad de México, México. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/313\\_movimiento\\_masas.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/313_movimiento_masas.html)

Marini, R. M. (1976). La Pequeña Burguesía y el Problema del Poder. *El reformismo y la contrarrevolución. Estudios sobre Chile*, Ciudad de México, México. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/045\\_p\\_burguesia\\_poder.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/045_p_burguesia_poder.html)

Marini, R. M. (1985). La Lucha por la Democracia en América Latina. *Seminario Democracia y Paz en América Latina*, Ciudad de México, México. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/064\\_lucha\\_democracia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/064_lucha_democracia.html)

- Marini, R. M. (1991). Acerca del Estado en América Latina. *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS*, La Habana, Cuba. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/070\\_estado\\_america\\_latina.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/070_estado_america_latina.html)
- Marini, R. M. (1992). El Experimento Neoliberal en Brasil. *Arquivo pessoal de Ruy Mauro Marini, com a anotação: 1992*. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/072\\_experimento\\_neoliberal\\_brasil.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html)
- Marini, R. M. (1993). El desarrollo del Capitalismo Mundial y su Impacto en América Latina. *I Encuentro Nacional de Latinoamericanistas*, Ciudad de México, México. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/080\\_capitalismo\\_mundial\\_america\\_latina.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/080_capitalismo_mundial_america_latina.html)
- Marini, R. M. (1994). Economía y Democracia en América Latina. *Congreso de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco – UAM-X*, Ciudad de México, México. Recuperado de [http://www.marini-escritos.unam.mx/084\\_economia\\_democracia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/084_economia_democracia.html)
- Mattos, A. M. A. (2010). Narrativas, identidades e ação política na pós-modernidade. *Educação & Sociedade*, 31(111), 587-602. doi: 10.1590/S0101-73302010000200015
- Mesa-Lago, C. (2004). *Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America*. Geneva, GE: Unrisd.
- Méndez, E. G. (2013). Infância, lei e democracia: Uma questão de justiça. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, 1(8), 1-22. doi: 10.17921/2176-5626.n8p%25p
- Minayo, M. C. S. (Org.). (2012). *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Minayo, M. C. S. (2014). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Mioto, R. C. T. (2016). Novas propostas e velhos princípios: A assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In M. A. Sales, M. C. Matos, & M. C. Leal (Orgs.). *Política social, família e juventude. Uma questão de direitos*. São Paulo,

SP: Cortez.

Montaño, C., & Duriguetto, M. L. (2017). *Estado, classe e movimento social*. São Paulo, SP: Cortez.

Moreira, M. I. C. (2014). Os impasses entre o acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. *Psicologia & Sociedade*, 26(spe2), 28-37. doi: 10.1590/S0102-71822014000600004

Mucci, C. B. M. R., & Mafra, R. L. M. (2016). Pesquisa-ação e mediação dialógica como práticas metodológicas para emergência da ação comunicativa em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 107-128. doi: 10.1590/0034-7612136991

Mudanó, A. F. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 22, 9-23. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/43771>

Nascimento, M. L. (2016). *Proteção e negligência: Pacificando a vida de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro, RJ: Nova Aliança.

Nascimento, M. L., Arello, M. I. R. S., & Santiago, G. H. P. (2015). Lógicas de controle e marcos legais: A proteção no campo da infância e da adolescência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 15(3), 936-947. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/epp/v15n3/v15n3a09.pdf>

Netto, J. P. (2018). Apêndice à terceira edição: Cinco notas a propósito da “questão social”. In Netto, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social* (pp. 151-163). São Paulo, SP: Cortez.

*Ofício Circular da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa n. 2, de 24 de fevereiro de 2021* (2021). Dispõe sobre as orientações para os procedimentos de pesquisa em qualquer etapa no ambiente virtual. Recuperado de [http://conselho.saude.gov.br/images/Oficio\\_Circular\\_2\\_24fev2021.pdf](http://conselho.saude.gov.br/images/Oficio_Circular_2_24fev2021.pdf)

Oliveira, C. F. (2015). Atuação do Sistema de Garantia de Direitos na defesa do direito à

convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes institucionalizados. *Revista de Ciências Humanas e Sociais*, 1(1), 99-111. Recuperado de <http://seer.unipampa.edu.br/index.php/missoes/article/view/17246/6100>

Oliveira, I. F. & Sousa, B. S. (Orgs.). (2022). *Psicologia e políticas sociais: Conservadorismo em tempos de capital-barbárie*. Florianópolis, SC: ABRAPSO Editora.

Paiva, B., Rocha, M., & Carraro, D. (2010). Política social na América Latina: Ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. *SER Social*, 12(26), 147-175. doi: 10.26512/ser\_social.v12i26.12702

Pereira, P. A. P. (2016). Mudanças estruturais, política social e papel da família: Crítica ao pluralismo de bem-estar. In M. A. Sales, M. C. Matos, & M. C. Leal (Orgs.). *Política social, família e juventude. Uma questão de direitos*. São Paulo, SP: Cortez.

Perez, J. R. R., & Passone, E. F. (2010). Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 40(140), 649-673. doi: 10.1590/S0100-15742010000200017

Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca.

Pilotti, F. (2001). *Globalización y convención sobre los derechos del niño: El contexto del texto*. Santiago, SCL: CEPAL.

*Portaria do Ministério da Saúde n. 188, de 3 de fevereiro de 2020* (2020). Declara emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>

*Resolução do Conselho Nacional de Saúde n. 510, de 07 de abril de 2016* (2016). Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na

vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Recuperado de <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/reso510.pdf>

*Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente n. 105, de 15 de junho de 2005* (2005). Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Recuperado de [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/conselhos-e-fundos/resolucoes\\_conanda/res\\_105\\_de\\_15\\_de\\_junho.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/conselhos-e-fundos/resolucoes_conanda/res_105_de_15_de_junho.pdf)

*Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente n. 113, de 19 de abril de 2006* (2006). Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Recuperado de <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/7737>

Ricci, R. G. (2018). Movimentos e mobilizações sociais no Brasil: De 2013 aos dias atuais. *Debate em saúde*, 42(spe3), 90-107. doi: 10.1590/0103-11042018s308

Richter, E. P., Ortolano, F., & Giacomini, A. (2014). Junho político: Massa e multidão nas ruas brasileiras. *Revista Psicologia Política*, 14(29), 71-86. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v14n29/v14n29a06.pdf>

Rizzini, I. (2018). *O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Rizzini, I., & Pilotti, F. (Orgs.). (2017). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez.

Rizzini, I., Princeswal, M., Caldeira, P., & Bush, M. (2011). *A efetivação de políticas públicas no Brasil: O caso das políticas para crianças e adolescentes em situação de rua*. Rio de Janeiro, RJ: PUCRio/CIESPI.

Rizzini, I., Rizzini, I., Naiff, L., & Baptista, R. (2006). *Acolhendo crianças e adolescentes: Experiências de promoção à convivência familiar e comunitária no Brasil*. São Paulo, SP:

Cortez.

- Rizzini, I., Tabak, J., & Collins, T. (2020). (Des)Proteção Social e Violação de Direitos. *O Social em Questão*, 23(46), 9-20. Recuperado de [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_46\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_46_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf)
- Rocha, P. J., Arpini, D. M., & Savegnago, S. D. O. (2015). Significados atribuídos por mães acerca do acolhimento institucional, reintegração e rede de atendimento. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 35(1), 111-124. doi: 10.1590/1982-3703002312013
- Roldán Vargas, O., Giraldo Giraldo, Y. N., Martínez Trujillo, M. L. (2017). La Emoción como Estrategia Movilizadora de la Acción Política de Niños, Niñas y Adolescentes. *Revista Lasallista de Investigación*, 14(2), 152-159. doi: 10.22507/rli.v14n2a14
- Rosemberg, F., & Mariano, C. L. S. (2010). A convenção internacional sobre os direitos da criança: Debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, 40(141), 693-728. doi: 10.1590/S0100-15742010000300003
- Sales, A. L. L. F., Fontes, F. F., & Yasui, S. (2019). Militância e ativismo no Brasil depois de Junho de 2013: Entre repertórios, estratégias e Instituições. *Revista Psicologia Política*, 19(45), 154-169. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v19n45/v19n45a02.pdf>
- Sales, M. A., Matos, M. C., & Leal, M. C. (Orgs.). (2016). *Política social, família e juventude. Uma questão de direitos*. São Paulo, SP: Cortez.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano da Paraíba (2013). *Plano Estadual de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. João Pessoa, PB: SEDH.
- Silva, J. F. S. (2021). América Latina: Capital e devastação social. *Revista Katálysis*, 24(1), 7-19. doi: 10.1590/1982-0259.2021.e74788
- Silva, A. C. S., & Alberto, M. F. P. (2019). Fios soltos da rede de proteção dos direitos das

- crianças e adolescentes. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39, 1-13. doi: 10.1590/1982-3703003185358
- Silva, A. C. S., & Alberto, M. F. P. (2022). A Garantia dos Direitos Infantojuvenis a partir da Concepção de Infância e Adolescência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 22(2), 687-708. doi: 10.12957/epp.2022.68644
- Silva, M. L., & Arpini, D. M. (2013). O impacto da nova Lei Nacional de Adoção no acolhimento institucional: O ponto de vista de psicólogos e assistentes sociais que integram as equipes técnicas. *Psicologia em Revista*, 19(3), 422-440. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/per/v19n3/v19n3a07.pdf>
- Silva, P. A., Lunardi, V. L., Meucci, R. D., & Algeri, S. (2018). Proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência: A visão dos profissionais de um serviço especializado. *Investigación y Educación en Enfermería*, 36(3), 1-10. doi: 10.17533/udea.iee.v36n3e02
- Silvestre, V. S., Martins, R. M., & Lopes, J. P. G. (2018). Grupos de discussão: Uma possibilidade metodológica. *Ensaios Pedagógicos*, 2(1), p. 34-44. Recuperado de <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/56/101>
- Souza, L. C., Ramos, K. T. F., & Perdigão, S. C. R. V. (2018). Análise crítica da orientação de cidadãos como método para otimizar decisões públicas por meio da técnica nudge. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8(2), 235-250. doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5314
- Sposati, A. (2011). Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálysis*, 14(1), 104-115. doi: 10.1590/S1414-49802011000100012
- Sposati, A. (2016). Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? *Argumentum*, 8(2), 6-15. doi: 10.18315/argumentum.v8i2.12776
- Vieira, M. S. S., & Rizzotti, M. L. A. (2022). *Violação de direitos e vulnerabilidade social de crianças, adolescentes e famílias no estado da Paraíba e as políticas de enfrentamento*. João

Pessoa, JP: Editora do CCTA.

Yamamoto, O. H., & Oliveira, I. F. (2010). Política Social e Psicologia: Uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26(spe), 9-24. doi: 10.1590/S0102-37722010000500002

Yazbek, M. C., Serra, R. M. S., Andrade, R. A., Tavares, M. A., Trigo, G., & Andrade, J. G. (2012). Serviço Social, demandas no âmbito do terceiro setor e a questão do voluntariado. In R. M. S. Serra (Org.). *Espaços ocupacionais e Serviço Social: Ensaio críticos*. Jundiaí, SP: Paco Editorial.

## **APÊNDICES**

## Apêndice A – Termo de Anuência

Logomarca da instituição  
Nome da instituição  
Município sede da instituição

### TERMO DE ANUÊNCIA

A instituição \_\_\_\_\_ declara ter conhecimento dos objetivos da pesquisa intitulada: **“Papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de convivência familiar e comunitária”**, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Pereira Alberto, e está de acordo com a realização da mesma nas suas dependências.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Coordenador(a) da instituição

\_\_\_\_\_ – \_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

## Apêndice B – Termo de Autorização de Uso de Dados

Logomarca da instituição  
Nome da instituição  
Município sede da instituição

### TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE DADOS

Declaramos para os devidos fins que cederemos ao/à pesquisador/a **Leonam Amitaf Ferreira Pinto de Albuquerque** o acesso aos dados de **atas de reuniões** para serem utilizados na pesquisa intitulada **“Papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de convivência familiar e comunitária”**, que está sob a orientação do/a Prof/a. **Maria de Fátima Pereira Alberto**.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento do (a) pesquisador (a) aos requisitos da Resolução 466/12 CNS e suas complementares, comprometendo-se o(a) mesmo(a) a utilizar os dados pessoais dos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados o/a pesquisador/a deverá apresentar o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Coordenador(a) da instituição

\_\_\_\_\_ – \_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

## **Apêndice C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) Senhor(a),

Essa pesquisa é sobre o papel dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e está sendo desenvolvida pelo(s) pesquisador(es) Leonam Amitaf Ferreira Pinto de Albuquerque, aluno(s) do Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do(a) Prof(a) Maria de Fátima Pereira Alberto.

Os objetivos específicos da pesquisa são analisar o papel dos agentes sociais na política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir da literatura; apresentar o papel atribuído aos agentes sociais pelas políticas nacional e estadual de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e por si próprios; e caracterizar as formas de organização dos agentes sociais, as ações desenvolvidas e seus desdobramentos sobre a política municipal de garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Os benefícios diretos da pesquisa para os participantes incluem o estímulo à reflexão sobre a atuação em determinados contextos, por meio da elaboração de respostas às questões e temas levantados nas reuniões do grupo de discussão; e o compartilhamento de experiências, ideias, sentimentos, costumes, valores e atitudes humanas com os pesquisadores e demais participantes da pesquisa. Como benefícios indiretos, os resultados dessa pesquisa poderão contribuir para aperfeiçoar os mecanismos de defesa, promoção e controle dos direitos de crianças e adolescentes e fortalecer o papel desempenhado pelos agentes sociais do governo e das ONGs na efetivação do direito de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário. Do mesmo modo, permitirão subsidiar a elaboração dos planos de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e lançar luz sobre a natureza das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil organizada no processo de implementação das políticas sociais.

Solicitamos a sua colaboração para grupo de discussão, como também sua autorização para apresentar os resultados dessa pesquisa em eventos e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa apresenta riscos mínimos para seus participantes e, a fim de dirimir possíveis ocorrências, serão rigorosamente cumpridos as normas e princípios éticos de pesquisa com seres humanos, estipulados pelas Resolução nº 510/16 da CONEP/MS, com a adoção das medidas previstas no caso de risco ou dano ao participante.

Esclarecemos que sua participação na pesquisa é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar da pesquisa, ou resolva a qualquer momento desistir do mesmo, não será responsabilizado.

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para a publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

---

Assinatura do Participante da Pesquisa  
ou Responsável Legal

Contato do Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre a presente pesquisa, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Leonam Amitaf Ferreira Pinto de Albuquerque

Endereço: Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - Universidade Federal da Paraíba - Campus I - Cidade Universitária - CEP: 58051-900 - João Pessoa/PB

Telefone: (83) 32167006

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba - Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar - CEP 58051-900 - João Pessoa/PB

☎ (83) 3216-7791 - E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Atenciosamente,

---

Assinatura do Pesquisador Responsável

---

Assinatura do Pesquisador Participante

Obs.: O participante da pesquisa ou seu representante e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo.

## **Apêndice D – Roteiro do Grupo de Discussão**

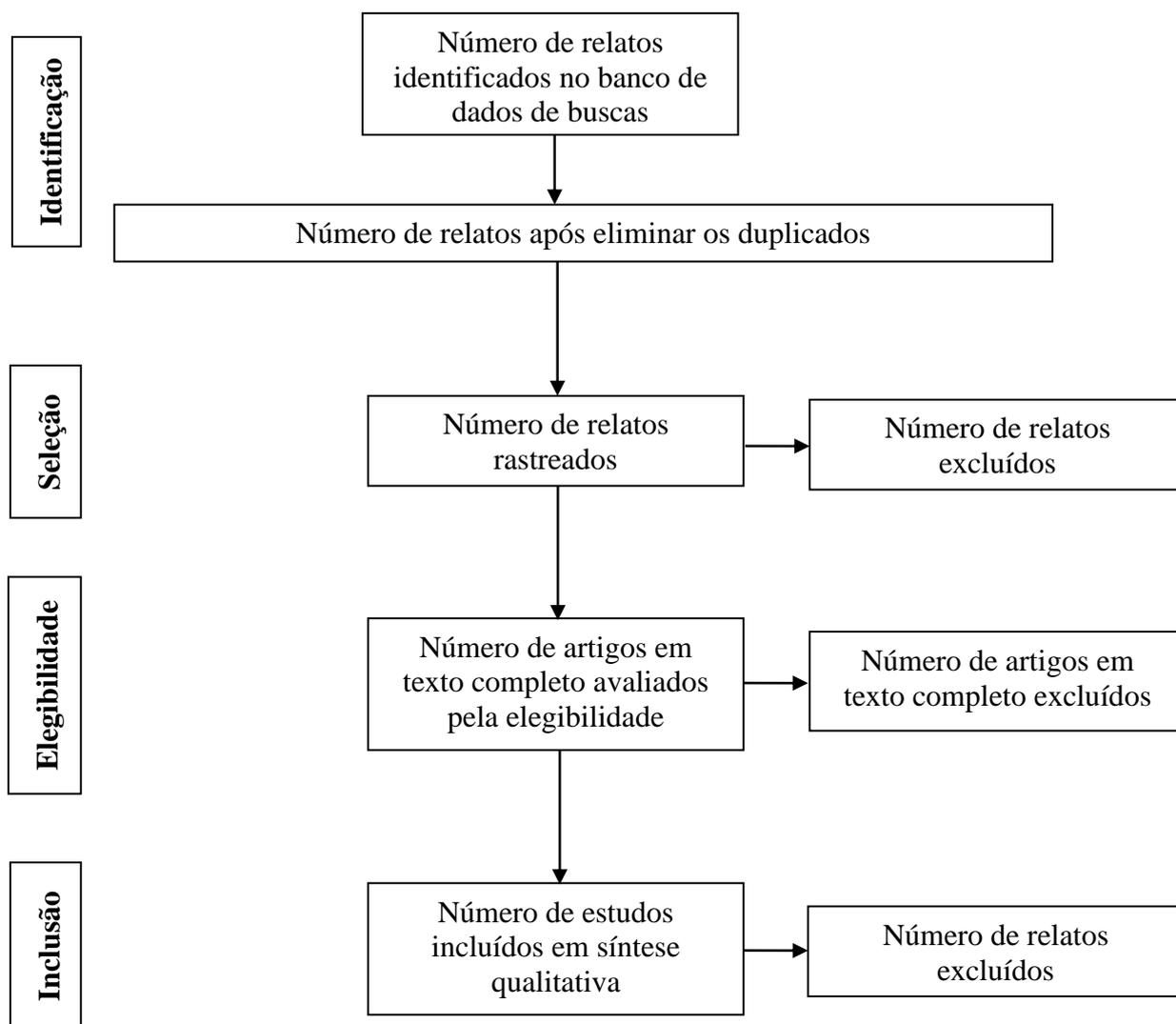
### **ROTEIRO DO GRUPO DE DISCUSSÃO**

- Organização dos agentes sociais, promoção e defesa do direito ao convívio familiar e comunitário e controle da política municipal de convivência familiar e comunitária;
- Ações desenvolvidas pelos agentes sociais na política municipal de convivência familiar e comunitária;
- Desdobramentos da atuação dos agentes sociais sobre a política municipal de convivência familiar e comunitária.

## **ANEXOS**

## Anexo A – Fluxograma PRISMA

### FLUXOGRAMA PRISMA



Fonte: Liberati et al. (2009). The PRISMA Statement for Reporting Systematic Reviews and Meta-Analyses of Studies That Evaluate Health Care Interventions: Explanation and Elaboration. *Plos Medicine*, 6(7), 1-28. doi: 10.1371/journal.pmed.1000100