

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

CONSELHO TUTELAR E ESTADO DE [VIOLAÇÃO DE] DIREITO.

Estela Scheinvar.

Cita:

Estela Scheinvar (2009). *CONSELHO TUTELAR E ESTADO DE [VIOLAÇÃO DE] DIREITO*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1783>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eXWZ/HTF>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

CONSELHO TUTELAR E ESTADO DE [VIOLAÇÃO DE] DIREITO

Estela Scheinvar
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Universidade Federal Fluminense
scheinvar@ig.com.br

Cada vez é mais incisiva a análise crítica em relação à idealização da sociedade civil enquanto portadora do bem e oposição ao Estado, em uma perspectiva dicotômica, como se esta não fosse um dos elementos que compõem o Estado. Diversos autores¹ têm contribuído com este debate, próprio da sociedade liberal, na qual a sociedade civil é um segmento relevante para a implementação da democracia participativa. Discussão não só apropriada, mas fundamental para a análise de um equipamento social definido em lei federal, com ação nacional disseminada por todos os cantos do país (a lei prevê pelo menos um em cada município), cuja gestão está a cargo da sociedade civil, como é o conselho tutelar.

Com abrangência geográfica comparável aos postos de saúde ou às delegacias de polícia, os conselhos tutelares, à diferença de todos os órgãos legalmente constituídos que operam com suporte do poder público, é autônomo e, portanto, não é proposto para ser gerido por nenhum dos três Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), nem pelo Ministério Público, mas pela sociedade civil. O fundamento para tal estrutura é a ampliação dos espaços democráticos e a aproximação da sociedade civil das instâncias oficiais de exercício de poder. Se bem é verdade que o maior argumento para a proposta dos conselhos tutelares foi a necessidade de desjudicializar as práticas voltadas à criança e ao adolescente (até então concentrada nas mãos do Poder Judiciário), poder-se-ia propor o aparelhamento do Poder Executivo para o cumprimento de tal tarefa. Não foi esta, entretanto, a intenção da lei, mas conceder um espaço reivindicado pelos grupos organizados e ativos da sociedade civil, tais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e os Centros de Defesa, com suporte de grupos do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Democracia, portanto, é o conceito central à análise da proposta dos conselhos tutelares e, nessa medida, um conceito necessário ao adensamento da discussão de suas práticas.

Talvez menos por incoerência e mais pelos limites da concepção liberal de democracia, anos após a implantação dos conselhos tutelares são questionadas algumas de suas práticas, tidas como abusivas, desviantes, impropriedades. Os tempos são radicais: radicais nas formas de exploração e, necessariamente, para tanto, no controle da população. A retirada do Estado da prestação de serviços e de sua condição de garante de direitos o colocou na arbitragem do controle, tendo como exército armado a população que se assume responsável pela ordem e que, mesmo sem contar com insumos mínimos para a sobrevivência física e/ou afetiva, converte-se em uma força bruta que encontra no que há de mais conservador e rude a sua sustentação.

Neste cenário, o conceito de democracia é produzido como um salvo-conduto para a convivência entre grupos com forças políticas desequilibradas, na crença que tal convivência – talvez por si só – garanta a defesa dos direitos legalmente instituídos, sem entrar nos fundamentos

¹ A produção bibliográfica neste campo é vasta. Algumas fontes podem ser: FOUCAULT, 1997; COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). Antonio Gramsci, Escritos políticos, 2 vols. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a Questão da Sociedade Civil. Tese de Doutorado em Educação. Rio de Janeiro, UFRJ, 1998; PASSETTI, 2003; SCHEINVAR, 2001.

da concepção liberal de democracia. Passetti entende que *A utopia democrática, ao realizar a igualdade jurídico-política, parecia dar o definitivo golpe na luta pela emancipação humana, deixando grande número de socialistas saudosos até do welfare-state. Os neoliberais usavam e abusavam da propaganda sobre a eficácia da prática de restauração do mercado com a redução da intervenção estatal. Respondiam conservadoramente às liberações recentes dos anos 1960-1970 com a difusão da renovação da família monogâmica, os desdobramentos das práticas cívicas comunitárias em ONG's, a propagação do recrudescimento das punições...* (Passetti, 2006, p.96). Esvazia-se o ideal transformador que produziu na figura dos conselhos uma forma de organização democrática instalada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, cedendo espaço para as formas tradicionais, caritativas e filantrópicas, de exercício de poder.

O grande trunfo da proposta do conselho tutelar foi, acima de tudo, apresentar-se como o lugar de defesa dos direitos. Um espaço físico permanente dedicado vinte e quatro horas à garantia dos direitos. Fazê-lo fora da alçada do judiciário, para os entendidos militantes da área social para a infância e a juventude, foi outro motivo de grandes expectativas. Mas, no que foi vivido como a qualidade maior do conselho tutelar, qual seja, a defesa dos direitos, pode-se dizer que desânimo e frustrações são dois termos recorrentes nas conversas informais e análises retrospectivas sobre a prática deste equipamento social inventado quando da promulgação do ECA. Mais uma vez algumas perguntas assolam as preocupações coletivas: por que não deu certo? Precária formação profissional dos conselheiros? Falta de empenho em seu trabalho? Irremediável incapacidade dos pobres de se comportarem? Irresponsabilidade e banditismo de todos os governos? Estas podem ser apontadas como algumas das questões que aparecem recorrentemente em conversas, seja com profissionais da academia que se valem do caráter científico de seu pensamento, seja com conselheiros, ex-conselheiros ou com a população de diversas inserções sócio-econômicas. É preciso colocá-las em análise, no contexto das tensões próprias da institucionalização do processo democrático brasileiro do fim do século XX e início do século XXI.

Bem é verdade que a proposta dos conselhos tutelares, no bojo da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, é produto de uma luta entre os que explicitamente criminalizam os pobres e propõem a sua contenção e não a erradicação da pobreza, mas deles, dos pobres, e aqueles que fundamentalmente entendem que os conflitos vividos pelos pobres não provêm de questões pessoais, comportamentais, mas das injustiças sociais. Num país de mentalidade escravocrata, com um Congresso Nacional à época expressivamente ocupado por coronéis representantes das históricas oligarquias, sentados ao lado de representantes dos novos projetos financeiros globalizados e de representantes das lutas contra a ditadura militar, o triunfo de um estabelecimento não judiciário de defesa dos direitos dos pobres, dirigido pela população livremente eleita (conselheiros), pode ser pensado como um momento singular.

Sua radicalidade está assentada na esperança da sociedade civil tomar o poder ao gerir com autonomia tal órgão de assistência, em favor da garantia dos direitos. Esperança de mudança à que subjaz o entendimento de que a sociedade civil é oposta ao Estado, oposta e desvinculada do Estado; oposta a tudo que se critica e se desacredita em uma gestão política, de forma tal que, ao gerir os conselhos tutelares, sua gestão será a idealizada contra tudo que se entende como inaceitável por parte do Estado. Sendo diferente do inaceitável, entende-se que a sociedade civil produzirá práticas éticas que levarão à mudança do cenário de violação de direitos. A naturalização da sociedade civil como portadora do “bem” a coloca não só fora do, mas em oposição frontal ao Estado, desconsiderando ser esta parte constituinte do Estado. A oposição sociedade civil–Estado é uma produção da sociedade liberal incentivada pelo pensamento econômico sedento de liberdade e necessitado de limitar a intervenção do Estado em favor da

ampliação dos domínios privados, presente com clareza na estrutura política burguesa, pelo menos desde o início do século XIX.

A perspectiva antagônica destes dois agentes políticos idealiza a sociedade civil ao desarticulá-la do contexto político que a produz, dissociando-a do projeto de Estado no qual está inserida. Ao dissociar a sociedade civil do Estado que ela também constitui, esta passa ser colocada como uma esfera negativa por seu caráter regulamentador e a sociedade civil positiva por seu espírito libertário. O que está em jogo é uma relação de dominação. Se por um lado não se aceita a imposição do Estado, colocar a sociedade civil como a “emissária do bem” também seria entendê-la de forma autoritária, impondo sua perspectiva ao Estado. A dicotomia operada entre ambas as categorias analíticas refere, entre muitos outros elementos, à regulamentação das formas de governo.

Foucault propõe ver a distinção entre Estado e sociedade civil como “uma forma de esquematização própria a uma tecnologia particular de governo” (1997, p.92). Pode-se dizer que a sociedade civil é, “na sociedade capitalista, a expressão da propriedade privada e, nessa medida, a que condiciona a produção e o intercâmbio, bases do Estado ou, em outras palavras, instâncias de controle político” (SCHEINVAR, 2001, p.34). É esta sociedade civil que controla a produção, articulada com o Estado e não em oposição a este, a que se apresenta de forma plural: diversos setores, perspectivas, interesses, entendimentos, mas não oposta. A sociedade civil compõe o Estado, seja de forma conciliatória ou divergente. À condição “sociedade civil” não lhe é inerente uma vocação humanitária, revolucionária, autoritária ou qualquer que seja. Carece de uma essência. É uma produção histórica e, portanto, política. Os conteúdos de cada um dos grupos da sociedade civil são múltiplos e, no campo dos conselhos tutelares, prevalece o reconhecimento dela como defensora do Estado de Direito e portadora do enfrentamento às injustiças e desigualdades. Por isto, quando não se concorda com práticas dos conselheiros tutelares afirma-se que estes “não entenderam o seu papel”, como se cada conselheiro tivesse uma função predefinida, localizada, limitada e a sua prática fosse um erro. O sentido das práticas dos conselheiros não tem uma natureza dada, nem refere qualidades pessoais, mas a processos históricos; processos de subjetivação.

A instalação de conselhos tutelares tornou-se mais uma promessa de bem-estar, entendida a garantia de direitos como o grande problema social a enfrentar. O apelo ao Estado de Direitos torna-se o eixo das demandas políticas inscritas na Constituição Federal de 1988, expressão da luta contra o extremo autoritarismo após anos ditatoriais, cuja base política hegemônica foi o avanço da conciliação com os poderes instituídos e não a ruptura com a lógica capitalista, tendo como resultado a instalação e defesa geral do Estado de Direito, assentado, este último, na lógica liberal. Por ser uma expressão do liberalismo, alguns autores contribuem a colocar em análise o entendimento do Estado de Direito como paradigma para a superação da desigualdade.

A noção liberal de direitos emerge no enfrentamento à sociedade senhorial fundada em privilégios hereditários, ditos naturais, ou em privilégios concedidos pela graça soberana, com base na lei. Este dispositivo passa a ter um valor em si, como se fosse um mandamento natural, inquestionável, abstraindo-se qualquer relação entre as lutas que a produzem e a sua formulação.

Como direitos inalienáveis, a maior referência legal da sociedade burguesa, a Declaração Dos Direitos Do Homem (1795), determina a igualdade, a liberdade e a fraternidade geral. Universaliza princípios fundamentais ao domínio da propriedade privada, pautados na condição de liberdade das amplas e irrestritas possibilidades de domínio do capital. No dizer de Marx, “...o direito do homem à liberdade não se baseia na união do homem com o homem, mas, pelo contrário, na separação do homem em relação a seu semelhante” (MARX, 2000, p.34), na medida que a liberdade burguesa centra-se na defesa do domínio da propriedade privada. Declarados

iguais todos os desiguais, os conflitos e as dificuldades passam a ser pessoais, tendo cada um a liberdade de lutar por igualar as desigualdades, de acordo com os seus méritos. Para tanto, a lei é o limite: é a regulamentação dos princípios liberais sustentados em leis supostamente formuladas com a participação popular, por meio de sistemas parlamentares, que estabelecem formas de intervenção baseadas em medidas pessoais, particulares, individualizando os conflitos sociais.

Instala-se uma situação de tensão insuperável. As pessoas têm que lutar pela igualdade, respeitando a liberdade da propriedade privada; de acumulação de capital. Se há propriedade privada, não há igualdade. Simples e antiga a constatação. Contudo, a demanda de arbitragem dos conflitos é assumida pelo governo como uma atribuição de contenção de conflitos, vistos estes, no entanto, como problemas entre as pessoas em sua condição individual e familiar. Esta uma das práticas exemplares dos conselhos tutelares.

Governar não é administrar apenas, mas, nos termos liberais, conter as tensões individuais deixando *livre* o ilimitado princípio burguês de defesa da propriedade privada. Em um Estado que em sua forma burguesa arbitra em favor da ordem privada, rompendo qualquer possibilidade comunitária, a população agora entendida como “problema social” converte-se em um espaço de guerra. Ou, em outros termos, “num sistema preocupado com o respeito aos sujeitos de direito e à liberdade de iniciativa dos indivíduos, como será que o fenômeno ‘população’, com seus efeitos e seus problemas específicos, pode ser levado em conta? Em nome de quais regras é possível geri-lo?” (Foucault, 1997, p.89).

A lei, no liberalismo, regulamenta a exploração, e o controle passa a ser entendido como um dispositivo necessário à garantia do direito de cada pessoa. Em uma lógica individualizada, o controle e de preferência o autocontrole são condições fundamentais ao acesso à igualdade ou à liberdade, que cada pessoa deve conquistar. Entretanto, o acesso à propriedade privada não deixa de ser o oposto à igualdade.

Ao questionar a concepção liberal de direitos, a forma política por excelência para sua consumação, a democracia liberal, também tem que ser colocada em análise. As expectativas de interferir nos rumos governamentais por meio dos conselhos têm-se revelado questionáveis, quando a fala dos conselheiros, suas práticas, os encaminhamentos dos casos atendidos, caem em lugares comuns, em denúncias reconhecidas, mas inofensivas para os violadores de direitos, no caso de violações provindas da gestão da política pública. O que se vê é a reversão da responsabilidade pela garantia dos direitos para a população que legalmente vive no estado de violação de direitos. Esta pode ser entendida como uma prática de violência. Os prontuários dos conselhos tutelares são claros: pessoas, casos, brigas familiares, desavenças pessoais, incompetência técnica de profissionais - como no caso dos que atuam na escola ou em qualquer espaço de atendimento - ou desrespeito entre interlocutores é o que se registra como violação de direitos. Sem um horizonte de luta por transformações, as demandas caem no colo dos que atendem e dos que são atendidos, digladiando-se nos limites do pessoal, em nome da honra dos direitos.

Democraticamente os conselheiros são indicados, pois que escolhidos por meio do voto popular. A forma política instituída democraticamente, a democracia representativa, em oposição à idéia de luta coletiva e enfrentamento às injustiças, tem resultado na desmobilização dos movimentos reivindicativos e recaído na mobilização pessoal, vista como única possibilidade para a resolução dos ditos problemas sociais. Com efeito, a proposta legal de implantação de conselhos dirigidos pela sociedade civil continha a idéia de luta de forças, enfrentamentos, pressão e ruptura política, mas também continha a possibilidade de desmobilização, de personalização do poder, de moralização dos atendimentos e individualização dos casos. As subjetividades produzidas sobre a lógica liberal se sustentam na individualização das relações.

Cabe insistir no questionamento sobre as relações definidas como problemas sociais. Dizer que a construção do espaço democrático é a questão política central ou a garantia de direitos a diretriz política maior, tornou-se retórico. Necessário melhor qualificar a forma democrática à que se faz referência. Podemos dizer que nos últimos vinte anos o Brasil conta com espaços democrático-burgueses na área da criança e do adolescente. Volta-se, então, à necessidade de colocar em análise a concepção burguesa de democracia, a concepção de coexistência política pacífica e harmoniosa em torno de mesas que dizem agregar projetos e concepções conflitantes, que no entanto não apresentam maiores conflitos, coexistindo por mandatos a fio sem a capacidade de transformar os projetos dos poderes instituídos, sem importar se são dos órgãos de governo ou da sociedade civil. Os conselhos pouco acolhem as tensões, os conflitos, as diferenças. Prevalece o silenciamento, o descontentamento, os acordos de corredor ao ouvido, em nome da coexistência pacífica: é nisso que se transformou a idéia de democracia? Quais, então, os problemas sociais? Quais os conteúdos em torno do ideal democrático-burguês? Foucault diz que “a humanidade...instala cada uma de suas violências em um sistema de regras, e prossegue assim de dominação em dominação” (1982, p. 25). Quais as regras da democracia instalada no Brasil no fim do século XX e início do século XXI? Estas parecem ser intocáveis, mesmo quando as ditas práticas democráticas tenham se tornado fundamentais para a criminalização da população, em nome de sua segurança.

“De que regras do direito as relações de poder lançam mão para produzir discursos de verdade?” Ou, dito em outros termos pelo próprio autor, “qual a economia dos discursos de verdade que fundamentam a relação de poder?” (Foucault, 1982, p. 179). Foucault propõe a leitura das regras do direito que delimitam o poder, bem como dos efeitos de verdade que elas produzem. Esta pode ser uma forma de colocar em análise os parâmetros que fundamentam a prática cotidiana dos conselhos tutelares. Problematizar a relação presente entre poder, direito e verdade é uma forma de desnaturalizar as relações.

A defesa da democracia burguesa tem sido ferrenha, ao passo que os seus perigos, ou melhor, os seus efeitos, sequer são debatidos. A democracia burguesa foi incorporada como um bem maior, um bem universal, um princípio moral. Pareceria que estar contra ela seria coisa do totalitarismo. A defesa dos direitos foi associada à gestão democrático-burguesa, sem problematizar a impossibilidade de que sob o capitalismo os direitos sejam exequíveis, para além das vontades e competências públicas ou pessoais. A garantia de direitos tem significado, no capitalismo, acima de tudo, a defesa dos direitos capitalistas, circunscritos ao reino da propriedade privada e à contenção de qualquer movimento que a ameace. No capitalismo, não há possibilidades de defesa do direito universal, mas da defesa universal dos direitos da propriedade privada.

referências bibliográficas

FOUCAULT, M. Verdade e Poder. Em: FOUCAULT, M. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1982.

----- Nascimento da Biopolítica. Em: FOUCAULT, Michel. Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982). Rio de Janeiro, Zahar Editor, 1997.

MARX, K. A Questão Judaica. São Paulo, Centauro Editora, 2000.

PASSETTI, Edson. Anarquismos e sociedade de controle. São Paulo, Editora Cortez, 2003.

----- Terrorismos, demônios e insurgências. Em: PASSETTI, Edson e OLIVEIRA, Salete. Terrorismos. São Paulo, EDUC, 2006.

SCHEINVAR, Estela. O Feitiço da Política Pública ou como garante o Estado a violação dos direitos da criança e do adolescente? Tese de Doutorado. Niterói, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 2001.