

1o. Ciclo de Conferências Políticas que Produzem Educação, 2008, São Gonçalo, RJ. Políticas que produzem educação. Rio de Janeiro : Letra e Imagem, 2008. p. 63-84.

Conselhos tutelares e escola: a individualização de práticas políticas

Estela Scheinvar

Apresentação

O presente texto expõe algumas análises produzidas em pesquisas realizadas nos últimos anos em conselhos tutelares de Niterói e São Gonçalo, Rio de Janeiro, visando investigar a forma como se dá a relação entre o conselho tutelar e a escola, bem como os efeitos dela derivados¹. As demandas, as formas de intervenção, a compreensão sobre cidadania e garantia de direitos presente no atravessamento desses dois equipamentos sociais foram provocações que colocaram as equipes dos projetos em campo.

Partiu-se de um levantamento de dados nos conselhos tutelares, tendo como fonte prontuários que referiam a escola, tanto no momento da apresentação da denúncia ao conselho tutelar, quanto no encaminhamento dado pela equipe que atendia o caso. No processo de registro e análise das informações emergiram dados que nos pareciam demasiadamente padronizados, levando-nos a propor aos fatos registrados sentidos diferentes daqueles que os papéis nos apresentavam de forma naturalizada. Debates com as equipes dos conselhos, pesquisas sobre formas de organização do movimento social nos municípios estudados, sobre a relação entre os conselheiros e o movimento local em favor dos direitos da criança e do adolescente, entrevistas, observação de reuniões coletivas, análise de legislações, enfim, trilhas percorridas nos traziam vozes, perspectivas, desafetos, esperanças e angústias...

As considerações tecidas neste trabalho iniciam com a introdução do leitor à análise da luta pelos direitos da criança e do adolescente no contexto da nova legislação para estes segmentos da população, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por trazer esta lei um deslocamento da perspectiva com que eles eram abordados pelas

políticas públicas, seja nos textos das leis ou nos equipamentos de assistência social. Como parte das propostas contidas no ECA este texto destaca o privilégio a novas formas de organização política em nome da democratização dos espaços públicos no Brasil de 1988 (quando escrita a Constituição Federal “cidadã”), qual sejam, os conselhos participativos. Indicado o cenário em que o conselho tutelar se insere, o texto traz ao debate características sócio-históricas de tais relações, frisando a perspectiva de controle social com que têm sido abordadas as questões sociais.

A partir do contexto acima apontado e em face das considerações sobre a dimensão coletiva implicada na proposta de gestão pública por meio de conselhos constituídos com a livre indicação da sociedade civil, o texto se orienta à análise da relação entre as práticas individualizadas dos conselheiros tutelares e, de maneira geral, das equipes que trabalham nos conselhos tutelares e o movimento social, em particular no âmbito de sua relação com a escola. O ponto de partida de tal discussão foi a compreensão de que os conselhos, enquanto espaços coletivos, produziram práticas orgânicas e reivindicativas. Não sendo esta a constatação empírica da pesquisa e tendo-se sobressaído (e nos surpreendido) práticas individualizadas e individualizantes, o texto propõe uma incursão microfísica no cotidiano da relação entre conselho tutelar e escola, por implicar a análise das concepções e formas de exercício do poder e, neste percurso, como diz Foucault, definir “...certo modo de adscrição política e detalhada do corpo” (1975, p.142).

Disciplina e norma no atravessamento entre o conselho tutelar e a escola

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, a infância e a juventude brasileiras passaram a contar com um novo dispositivo legal para a garantia de seus direitos, afirmando-as na condição cidadã². O ECA - que emergiu a

¹ As pesquisas foram realizadas no Serviço de Psicologia Aplicada da Universidade Federal Fluminense e no Departamento de Educação da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2001 e 2007. Durante estes anos diversos alunos de ambas universidades participaram das pesquisas.

² A concepção liberal de cidadania está circunscrita à sociedade moderna, na qual “...o Estado Nação se define a partir da relação com um poder territorialmente localizado, onde a cidade predomina e dissemina sua rede de poder atingindo a todos os moradores circunscritos a um território, a uma Nação. A relação jurídica através da qual se estabelece a condição de cidadania refere-se a um pacto em um território reconhecido como uma Nação que supõe a produção de um poder sustentado na noção de direitos, concebidos a partir da noção de participação, de representatividade, ou seja, da concepção de democracia. São estes os princípios que estruturam a sociedade liberal. Com a Revolução Francesa, em 1789, através da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1793), a concepção de direitos é consagrada a partir do princípio soberano de liberdade: da liberdade de declarar iguais sujeitos que não têm condições

partir da mobilização da sociedade civil organizada - imprimiu um novo olhar à população de 0 a 17 anos, ao abolir o conceito “menor” e pensar sobre outras bases as políticas públicas. Segundo a lei que vigorou até 1990, o Código de Menores, havia que enquadrar os que não tivessem condições de adequar-se aos modelos de vida considerados normais ou regulares. Já o ECA reconhece que toda criança ou adolescente tem direitos fundamentais que devem ser garantidos, em primeiro lugar, pelo poder público³. Visando a garantia dos direitos e reconhecendo o poder público como agente violador recorrente, o Estatuto discrimina a prática de garantia de direitos entre as jurídicas e não jurídicas. Muitas das demandas (pode-se dizer que a maioria) passam a ser da responsabilidade do conselho tutelar e de agências de assistência social, restando ao Poder Judiciário as medidas sócio-educativas⁴ e os processos relativos à tutela e à organização familiar. Retira-se da alçada da justiça, da prática de sentenciar, muitas das violações de direitos, encaminhando-as à prestação de serviços, abrindo possibilidades de diálogo e apostando na criação de estratégias de organização social. No entanto, uma lei não se estabelece por si só, mas no cotidiano, quando as práticas materializam-se, adotam forma e movimento, de acordo com o uso que dela se faz.

Assim, esta nova concepção jurídica, além de reconhecer a transcendência do redimensionamento das relações, deixa claro o valor determinante da forma de gestão. Tão importante quanto um novo parâmetro legal que situe os conflitos relativos à criança e ao adolescente como um ato de violação de direitos e, portanto, de violência e não como um problema particular, é o espaço político no qual o poder se exerce. Portanto, no campo da gestão, acompanhando o movimento constitucional de descentralização verificado pelos sucessivos governos⁵ a partir da Constituição Federal de 1988, o ECA cria órgãos deliberativos e formuladores de políticas na área em

materiais de serem iguais, sujeitos que são abstraídos de sua inserção social em termos da classe ou setor e, por decreto, declarados “iguais e fraternos”. Naturaliza-se, portanto, uma relação histórica, através de regras assentadas em códigos jurídicos”. (Scheinvar, 2001, p.142) Tais os fundamentos da condição cidadã.

³ Para uma análise mais detida sobre a proposta contida no Código de Menores e o debate que traz o ECA, ver: Scheinvar, 2001; Scheinvar, Estela e Algebaile, Eveline. Conselhos Participativos e Escola. Rio de Janeiro, DP&A, 2004; Nascimento, Maria Lívia. PIVETES: a produção de infâncias desiguais. Rio de Janeiro, Intertexto-Oficina do Autor, 2001.

⁴ As medidas sócio-educativas, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, são aplicadas aos adolescentes (definidos no ECA como toda pessoa dos 12 aos 17 anos de idade) quando verificada a prática de ato infracional. A sua aplicação é de atribuição do Poder Judiciário e não do Conselho Tutelar (BRASIL, 2007).

⁵ Governo aqui entendido como Foucault: “Estado de Governo que não é mais essencialmente definido por sua territorialidade, pela sua superfície ocupada, mas pela massa da população, com seu volume, sua densidade e em que o território que ela ocupa é apenas um componente. Estado de Governo que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico.” (Foucault, 1982, p. 293).

questão -os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estes operam nos três níveis do Poder Executivo (Nacional, Estadual e Municipal) e são paritários: compostos pelo mesmo número de representantes governamentais e da sociedade civil organizada. O Estatuto convoca ambos os setores a intervirem, de forma articulada, na gestão pública. No bojo da luta antiditatorial das décadas de 70 e 80, o movimento social aposta na democratização, entendida como o diálogo e a disputa política aberta entre as diversas forças políticas, estimulando a própria comunidade a eleger seus representantes, com o intuito de que participe da definição das políticas públicas.

Além dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, o Estatuto cria outro gênero de conselho: o conselho tutelar. Encarregado pelo atendimento às denúncias de violação de direitos, este conselho é composto por cinco conselheiros indicados e votados diretamente pela comunidade. Ao conselho tutelar chegam as demandas da comunidade, incluídos os atos de infração penal de crianças (0 a 11 anos) e, dentre elas, as denúncias de violações de direitos ocorridas no espaço escolar. O conselho tutelar é visto como um resolutor de problemas imediatos, quando entendidos como violadores de direitos e esgotados os recursos particulares, seja de uma família, seja de um estabelecimento. Porém, há outra dimensão que permanece oculta na prática conselhistas. Além de atender cada caso, o conselho tutelar passa a conhecer as demandas de sua localidade, detendo uma radiografia das violações mais recorrentes no município e, nessa medida, tendo condições de contribuir na orientação e definição das políticas públicas.

Tanto os Conselhos de Direitos como o conselho tutelar contam com representantes da sociedade civil. Para discutir as reivindicações nos Conselhos de Direitos e para eleger ambos, os conselheiros de direitos e os tutelares, cria-se o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esta inovação abre portas para novas formas de luta pelo ressarcimento dos direitos violados, o que supõe discutir as diversas leituras da nova norma, já que, apesar desta lei poder ser considerada uma proposta instituinte em função das rupturas e deslocamentos que produz, uma lei é um instrumento que, por si só, não garante práticas instituintes. Estas dependem das subjetividades hegemônicas, das estruturas políticas e das estruturas sociais. A norma é uma referência que bem pode afirmar ou desqualificar práticas, por exemplo, inibindo processos singulares presentes no relato dos casos que chegam aos conselhos ou nos seus encaminhamentos.

A abordagem dos casos é fundamental para se entender o que está sendo produzido em nome da defesa do direito e no Brasil, assim como no mundo ocidental, de maneira geral, a filantropia tem sido hegemônica no pensamento social. Prevaecem suas bases sustentadas “...na preservação da sociedade liberal através da adaptação positiva dos indivíduos a seu regime, e somente nesse sentido os higienistas incitarão o Estado a intervir através da norma, na esfera do direito privado” (Donzelot, 1980, p. 57).

A pesquisa realizada sobre as relações relativas à escola que chegam ao conselho tutelar, bem como sobre as estratégias com que o conselho tutelar encaminha o ressarcimento dos direitos violados, deixam claro que o trabalho do conselho tutelar é pautado na perspectiva filantrópica ou até caritativa⁶ - ambas baseadas na submissão dos atendidos - e operacionalizado por parâmetros de verdade. Isto quer dizer, de um lado, que tudo que escapa ao controle é definido e vivido como violência, de outro, que a possibilidade para enfrentar tais violações fica demarcada pelos limites da “boa consciência” e, de um outro lado, ainda, que os casos atendidos são trazidos e ouvidos de forma individualizada. Mães reclamando de filhos que não obedecem, escolas encaminhando alunos que não acompanham o processo pedagógico, tensões pedagógicas e disciplinares no território escolar, falta de infraestrutura pública para se ter acesso à escola, enfim, todos os casos são restritos a processos acusatórios, disciplinares, entre as partes. Imperceptível qualquer articulação com o âmbito público, com o cenário econômico local, com os movimentos sociais ou com a gestão política governamental. Nada casual. No dizer de Passetti, “a filantropia é uma ato que mantém inalterada a condição de subalternidade do favorecido” (2003, p.163).

A submissão é produtiva. Uma produtividade sustentada na coerção, que no caso daqueles cujos direitos não são (nem serão, na lógica burguesa) garantidos, implica também – e sobretudo – coerção física. A filantropia não só é contenção, mas produção de subjetividades que demandam práticas policiaiscas *se necessário*; ela “...explicita as interfaces entre o privado (incluindo a religião) e o público (incluindo, também a

⁶ A prática de caridade, segundo Donzelot (1980), pauta-se na piedade, no “Dom” da bondade e da abnegação que age no consolo imediato. A filantropia, no entanto, também conterà o germe da bondade, mas pautar-se-á no conselho, que não custa nada e que tem uma perspectiva de futuro para regenerar os indigentes. Por isto, segundo este autor, a filantropia agirá preferencialmente entre crianças, pois, “a longo prazo, esse tipo de assistência pode, senão render, pelo menos evitar gastos futuros” (p.65). Esta última é uma forma atualizada de dominação e de pacificação de conflitos, cujo efeito privilegiado é a pacificação construída por meio da despolitização das relações sociais.

religião) como benesses de dupla mão a beneficiadores e beneficiados. É a justiça como sabor de vingança, posto que a filantropia não anula nem retira, mas redimensiona a necessidade de polícia, cuja atuação é sempre seletiva, voltada aos segmentos sociais ou a pessoas nos limites de suas existências famélicas, morais e legais” (Passetti, *ibid*, p.164). A produção de subjetividades que escapam às formas submissas e coercitivas é uma prática de resistência. São transformações sociais, às vezes pouco visíveis e, embora radicais na intenção, não necessariamente em suas manifestações, materializando-se na potência dos processos de singularização, afirmando percepções diferentes das hegemônicas.

No entendimento de Guattari e Rolnik (1996), uma das principais características da produção de subjetividades na sociedade capitalística é a de bloquear os processos de singularização. Para estes autores, o processo de singularização é entendido como uma forma de automodelar-se, de fugir dos modelos globais produzindo referências próprias, afirmando outras sensibilidades não inscritas nos modelos hegemônicos; outras formas de ser criança, mãe, professor, etc. Este pensamento contribui com a análise dos processos de ruptura quando entende que “uma prática política que persiga a subversão da subjetividade de modo a permitir um agenciamento de singularidades desejantes deve investir no próprio coração da subjetividade dominante, produzindo um jogo que a revela, ao invés de denunciá-la. Isso quer dizer que ao invés de pretendermos a liberdade (noção indissolúvelmente ligada à consciência), temos de retomar o espaço da farsa, produzindo, inventando subjetividades delirantes que, num embate com a subjetividade capitalística, a façam desmoronar” (Guattari e Rolnik, 1996, p.30).

Em realidade, o que observamos ainda hoje, ao realizarmos os levantamentos dos registros de violações de direitos relativos à escola nos conselhos tutelares, são práticas reducionistas e excludentes, por pautarem-se em modelos fechados, impedindo a percepção de práticas singulares. As diversas histórias são capturadas ao serem interpretadas a partir de um modelo liberal burguês sustentado na concepção privada de vida, segundo a qual a responsabilidade pela garantia de direitos é da família e a violação destes, sua culpa. Quando uma família afirma ter esgotado as suas possibilidades particulares para enfrentar alguma situação de conflito e de violação de direitos e coloca em análise os limites de seu contexto, ou seja, quando indica a compreensão de que *seus* problemas não são apenas *seus*, esta compreensão se vê

subsumida na lógica privada que reverte ao lar, às condições familiares as possibilidades de garantia dos direitos reclamados. Os movimentos além do limite privado, sistematicamente presentes na forma como o caso é apresentado ou encaminhado pelas equipes dos conselhos tutelares, tornam-se invisíveis, porque nem os usuários do conselho tutelar, nem os seus trabalhadores percebem a sua potência e investem em saídas domésticas, de controle e culpa.

Um exemplo poderia ser a queixa reiterada por mal desempenho na escola. Proveniente da família ou da escola, chegam ao conselho tutelar casos de alunos que não conseguem acompanhar o sistema escolar. Certamente, não é no conselho tutelar onde discutem-se as políticas pedagógicas, incluídas nelas as estruturas necessárias para os casos de dificuldades de aprendizagem⁷ e quando os casos chegam não se abre um debate próprio da área da educação ou não se rejeita tal demanda indicando a inadequação da apresentação de tais casos nesse estabelecimento. De maneira geral é aceita a demanda, buscando na família as saídas. Aqui família é a forma de indicar não só os conselhos para a sua organização interna, mas também os sistemáticos encaminhamentos ao psicólogo e ao médico, por entender que por razões de ordem pessoal e afetiva ou até orgânica há problemas de aprendizagem, sem problematizar o sistema educacional.

Espaços coletivos e práticas individualizadas/individualizantes

As condições de trabalho dos conselhos tutelares afirmam e reforçam perspectivas próprias de uma produção de subjetividade individualizada, privatizada. As referências legais (dentre elas o ECA) expressam interesses e propostas, mas sua implementação depende das ferramentas e recursos para se intervir. No contexto de pobreza e de abandono das estruturas públicas é um desafio hercúleo o trabalho dos conselheiros tutelares, cujas condições colocam sob questão a própria possibilidade de existência dos conselhos. Muitas vezes as suas práticas enfrentam o Poder Judiciário ou o Poder Executivo (responsável, este último, pela instalação, aparelhamento e manutenção dos conselhos tutelares), recebendo ameaças ou retaliações que dificultam ou até impedem a

⁷ “Dificuldade de aprendizagem” tornou-se uma forma genérica para indicar que o fato de um aluno não acompanhar o planejamento escolar em termos de conteúdos acadêmicos ou disciplinares indica haver problemas pessoais/familiares, ou seja, indica tratar-se de uma questão de ordem privada, sem questionar as relações pedagógicas. Para análises mais amplas, ver: MOYSÉS, M.A. A. A institucionalização invisível. São Paulo, Mercado das Letras, 2001 e PATTO, M. H. A produção do fracasso escolar. São Paulo, Casa do Psicólogo, 1996.

sua atuação. O suporte com que contam de forma mais recorrente vem das chamadas obras sociais: dos estabelecimentos e movimentos filantrópicos –dos quais provem boa parte dos conselheiros. Poucas referências reivindicativas estão presentes nas práticas dos conselhos tutelares, criando-se uma tensão entre um parâmetro legal que abre espaços reivindicativos e condições materiais e perspectivas de ação filantrópicas, caracterizadas por ações de precariedade e subalternidade.

Reivindicar espaços de construção coletiva e plural no cotidiano é um salto histórico. Tal é o caso da constituição de Foros que agregam a sociedade civil organizada, responsáveis por definir/eleger/indicar os seus representantes para os Conselhos de Direitos no município, no estado e no nível nacional. O Foro é um espaço coletivo e, certamente, plural. Porém, a sua prática tem se mostrado pouco reivindicativa, pouco agregadora e, nessa medida, não tem sido um espaço de instrumentalização das práticas dos conselhos tutelares. As referências filantrópicas prevalecem como lógica de atuação e são implementadas de forma particular, sem uma discussão orgânica entre as forças que agem na área da infância e da juventude. O ECA cria territórios inusitados nesta área, sobretudo em um contexto globalizado em que demandam-se respostas “eficientes” e rápidas para problemas históricos complexos. A proposta de ação do conselho tutelar, bem como das relações produzidas com os estabelecimentos que recorrem a ele, como é o caso da escola, se desloca do espaço da competência técnica para instalar-se no contexto de projetos políticos. A proposta do conselho tutelar pode deslocar-se, ainda, da percepção da cidadania através da individualidade, para localizá-la no contexto da produção de uma sociedade civil centrada em movimentos coletivos. Mesmo quando o caso seja encaminhado de forma individualizada, o fato dele destinar-se ao conselho tutelar é um movimento que o desloca de um contexto particular (escola-família) para uma relação coletiva. Poderia pensar-se em um deslocamento da subjetividade capitalística que instaura processos de individualização no intuito de estabelecer serializações hegemônicas e negar as possibilidades dos processos de singularização. Poderia pensar-se, portanto, em um deslocamento que politize o cotidiano da educação, tendo como foco o seu maior agente institucionalizado, que é a escola, situando-a em sua dimensão política, da qual os discursos hegemônicos a tem desapropriado desde a sua institucionalização, ainda nos séculos XV e XVI, sob a égide do clero. Consolida-se um saber a partir da chamada

“cultura científica”, da pretensão do conhecimento “universal”; do domínio do mundo pela apropriação das “coisas”, dos objetos e das relações. Produz-se uma subjetividade segundo a qual o domínio se dá pela capacidade de entrar em contato com os objetos, de dominá-los, como se fossem naturais, estáticos, neutros e o processo de conhecimento uma habilidade técnica que, bem aplicada, revela “a verdade”.

Longe de ser a prática pedagógica um campo técnico, Célia Linhares (1993) mostra como, desde o S. XVI, a naturalização do processo de conhecimento opera como uma forma de poder, em favor de projetos concretos e históricos. Além dos efeitos do pensamento pedagógico, agudas tensões trazidas não só pelo campo da educação, como também pela perspectiva filantrópica presente nas práticas sociais, transbordam para o conselho tutelar tendo “...a verdadeira versão da filantropia construída desde o cristianismo, na parte que descrê da política ... numa parte da vida privada individualizada de cada um, sob o domínio da razão universal, cujas expressões caminham para soluções fraternais que ultrapassam a condição histórica”(Passetti, *Ibid*, p.199) revertendo para o âmbito privado produções sociais, políticas e, portanto, coletivas.

Embora o contexto sócio-político emergja nas análises das relações sociais, ao abordar as denúncias provenientes da escola percebe-se que tanto estas quanto os encaminhamentos do conselho tutelar insistem na lógica privada como eixo de análise e intervenção. Seja a leitura do caso, seja o atendimento, ambos prezam pela individualização -expressão do intimismo⁸ enquanto perspectiva. Os processos de individualização não são outros que a integração e normalização do comportamento e do sentimento coletivos vividos e sentidos de forma individualizada, fazendo com que cada um só se sinta seguro de estar fazendo a coisa “certa” se estiver reproduzindo as normas atribuídas para cada lugar. A análise das dificuldades para afirmar os processos de singularização contribuem para compreender a presença de falas-eco, simuladoras de

⁸ Richard Sennett refere o intimismo como uma prática que centra os sentidos da ação social nas pessoas, nos seus afetos. Em suas palavras: “a crença hoje predominante é que a aproximação entre pessoas é um bem moral. A aspiração hoje predominante é de se desenvolver a personalidade individual através de experiências de aproximação e de calor humano para com os outros. O mito hoje predominante é que os males da sociedade podem ser todos entendidos como males da impessoalidade, da alienação e da frieza. A soma desses três constitui uma ideologia da intimidade: relacionamentos sociais de qualquer tipo são reais, críveis e autênticos, quanto mais próximos estiverem das preocupações interiores psicológicas de cada pessoa. Esta ideologia transmuta categorias políticas em categorias psicológica.” (SENNETT, Richard. O declínio do homem público. As tiranias da intimidade. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

um pensamento social unitário, impedindo a percepção de outras vozes, inibindo processos de singularização. A sociedade capitalística integra e normatiza por meio de processos de individualização, constituintes de um processo de subjetivação forjador do modo de ser indivíduo. Os efeitos deste processo são nítidos na vida diária, sobretudo quando as pessoas não têm o setor público como apoio para suas necessidades de sobrevivência ou não percebem que os limites da intervenção familiar estão dados pelas lógicas e práticas sócio-políticas. Consolida-se e naturaliza-se uma concepção despolitizada das relações sociais, articulada por uma mentalidade privatista e individualizante como a “única” forma de vida. À maneira de exemplo pode-se pensar na insistência no discurso da “boa família” nos casos em que os jovens entram no mundo das drogas (seja como consumidores ou comerciantes), quando bem é sabido que este ultrapassa qualquer cerco doméstico.

A proposta de implantação do conselho tutelar, de acordo com as lideranças do movimento da sociedade civil, se centrava na perspectiva de que poder-se-ia confluír para um movimento em que o conselho tutelar incidisse, efetivamente, nas políticas públicas, ao se abordar cada caso concreto e colocar em análise o contexto e a possibilidade de abertura de diálogo entre o conselho e a comunidade que a ele chega. Ao invés deste movimento, o que se verifica é uma relação estanque, fragmentada, caracterizada pela culpabilização, seja da população, por ser entendida como omissa ou negligente, seja do conselho tutelar, por entender-se que sua prática é coercitiva ou incompetente, seja, ainda – no contexto pesquisado – da escola, por ser considerada autoritária.

A ausência de um movimento reivindicativo nas escolas, visível pela forma como encaminha os casos ao conselho tutelar, não pode ser pensada de maneira isolada ou casual, mas decorrente de uma política educacional sustentada no discurso dos direitos sociais, da formação cidadã, ao lado de estruturas preocupadas com o processo de modernização administrativa, sem o menor suporte pedagógico para tanto. Necessária a leitura da pesquisa de Algebaile (2004), que nos mostra como a estrutura da educação, nas últimas décadas do século XX, no auge do estabelecimento de mecanismos reivindicativos dos direitos, opera “...por meio da atualização de antigas formas de utilização da escola que, sob uma série de aspectos, intensificam as perdas no plano dos direitos, o retraimento da esfera pública ou a conservação de sentidos restritivos já

fortemente combatidos por inúmeras lutas por escola.” (p. 179). Embora evidentes, tais contextos não aparecem na rotina do conselho tutelar, quando os casos são abordados nos limites das famílias e das pessoas, como responsáveis pela garantia dos direitos, como se o acesso a estes fosse uma questão de ordem individual e não coletiva, histórica, política. Assim, o caso típico de rendimento acadêmico abaixo das expectativas escolares em geral é tratado como um problema afetivo ou orgânico do aluno, de forma desarticulada do que produz o processo de ensino. Talvez, inclusive, desta perspectiva, a prática do conselho tutelar contribua com o distanciamento da garantia de direitos. O viés assistencialista transfere aos indivíduos – sejam estes profissionais da escola ou usuários desta – a responsabilidade pelos quadros de violação de direitos denunciados.

Para colocar em análise tais constatações a pesquisa utilizou uma ferramenta chamada por Lourau (1993) “restituição”. Trata-se da construção de um diálogo permanente, nos diferentes momentos da investigação, com agentes constituintes da relação em análise. Para Lourau “se a população estudada recebe essa restituição, pode se apropriar de uma parte do *status* pesquisador, se tornar uma espécie de ‘pesquisador coletivo’ [...] e produzir novas restituições [...] Isso seria, efetivamente, a socialização da pesquisa” (Pág. 56). Foi esse espaço que permitiu estabelecer uma correlação entre os encaminhamentos que entendemos como individualizantes e a falta de articulação da prática dos conselheiros tutelares com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e o Foro dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, com o movimento social institucionalizado em torno dos direitos da criança e do adolescente. Da mesma forma, os encaminhamentos realizados pela escola mostraram que o espaço pedagógico institucional dos seus agentes restringiam-se às suas paredes, sem estabelecer qualquer ponte com outras instâncias oficiais do campo da educação, de outras áreas da política pública ou de mobilização social.

A discussão sobre a necessidade de mobilização e articulação da sociedade civil para se falar na construção de práticas coletivas e reivindicativas se fez presente nas trocas com os sujeitos pesquisados e foi fundamental para entender a relação produzida entre o conselho tutelar e escola. Mesmo sendo a relação democrática uma forma institucionalizada de participação, que tem garantido o controle dos interesses da propriedade privada, também tem significado a possibilidade de produzir rupturas. Nas

condições políticas brasileiras, caracterizadas por elevado índice de desigualdade e autoritarismo, discutir a possibilidade democrática, supõe sair dos âmbitos específicos nos que atuamos, em favor de um olhar mais amplo que abrace os processos instituintes; que abrace os processos imperceptíveis ao lado das grandes estruturas, que falam da potencialidade dos cenários cotidianos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um dispositivo⁹ e, portanto, uma forma de intervir em um terreno específico, de alguma maneira novo no contexto político brasileiro e fundamental à compreensão das formas que tem adotado a luta pela garantia dos direitos. Nele, o âmbito pedagógico é uma esfera privilegiada, mas as matrizes filantrópicas presentes em sua prática certamente concorrem para a compreensão da forma como vem se dando a participação política no Brasil. É tímido o movimento reivindicativo coletivo. Há práticas singulares, há invenções no cotidiano, mas tendem a ser individuais, pouco coletivas e reivindicativas. O movimento conselhistas tem como agentes os representantes governamentais, daqueles que representam os interesses políticos hegemônicos instalados nas forças governamentais, ao lado das diversas posições presentes no movimento social, representadas pela sociedade civil organizada. Nos conselhos a discussão da cidadania se desloca do individual para o seu âmbito político, por oposição à subjetividade hegemônica, segundo a qual a cidadania se constrói apenas a partir da escola, entendendo-a, todavia, de forma individualizada. Entender a cidadania como uma questão individual é desapropriá-la de sua dimensão política, que se objetiva através da categoria sociedade civil. A discussão em torno da sociedade civil é uma discussão orgânica e coletiva¹⁰. Insistir nos méritos pessoais é reincidir no discurso desagregador e, portanto, desarticulador, também endereçado à privatização dos espaços coletivos, dentre os quais o da educação, sob o entendimento que a questão cidadã e educacional é pessoal/familiar, como se esta não fosse, também, social e política.

⁹ Para Foucault, os dispositivos são: “discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas [...] elementos heterogêneos, discursivos ou não... “O dispositivo está sempre inscrito em um jogo de poder, estando portanto sempre ligado a uma ou a configurações de saber que dele nascem mas que igualmente o condicionam. É isso, o dispositivo: estratégias de relações de força sustentando tipos de saber e sendo sustentadas por elas (...)” Foucault, A história da sexualidade I. A vontade de saber, Rio de Janeiro, Graal, 1977, págs. 244 a 246.

¹⁰ Para aprofundamento desta discussão ler Scheinvar (2001).

Falar da subjetividade hegemônica, segundo a qual a construção cidadã na escola se dá mais em função das relações pessoais/familiares (em torno do trinômio professor-aluno-família) é falar tanto do pensamento e do sentimento dos que chegam aos equipamentos sociais com suas demandas, como das concepções que nutrem os que neles trabalham. A produção do pensamento é histórica e, como tal, coletiva. Silvia Duchatzky (2002) questiona, a partir de uma pesquisa dentro de escolas, a premissa segundo a qual o indivíduo é o agente transformador do pensamento social, é o centro da história e dele e de suas virtudes ou mazelas dependem os movimentos sociais. De acordo com a autora, se os processos sociais estão centrados no indivíduo, “...em que medida a escola pode ser experiência de construção subjetiva, que marque os sujeitos e os transforme?” (P. 20) Esta uma problemática presente no debate sobre a capacidade transformadora da escola, em uma perspectiva transversalizada, de múltiplas conexões constitutivas da produção de subjetividade. Trata-se de uma idéia que se contrapõe à crença na potência individual ou particular dos conselheiros, dos estudantes, dos profissionais da educação, das famílias, dos parâmetros de verdade que a academia produz, enfim, se contrapõe à crença em intervenções verticais, com certa exterioridade, com a promessa de transformar relações produzidas histórica e, nessa medida, coletivamente. A prática pouco reivindicativa do conselho tutelar contribui para explicar que a sua presença na escola seja fortemente marcada por uma conotação moral e não tenha trazido novas referências para se pensar a relação pedagógica, mas incidido na individualização dos casos.

Os conselhos tutelares em meio às novas formas de controle social: a escola como prisma

Da perspectiva proposta neste texto, podemos entender a experiência conselheirista não como um ideal iluminado que irradie mudanças mágicas, mas como uma ferramenta que abra espaços à participação e à luta no cotidiano do campo educativo. Deve-se marcar, com ênfase, ser esta uma experiência inovadora no âmbito nacional, cujo caráter inusitado se dá pela proposta de uma prática participativa, deslocada da abordagem individualizada, em uma sociedade com uma tradição autoritária secular. No entanto, como toda ferramenta, o contexto e a forma de implementá-la têm que ser colocados em análise com tanto destaque quanto a intenção da proposta, sobretudo por

tratar-se do contexto da sociedade moderna, cujas encruzilhadas liberais têm prezado pela captura da condição de liberdade em novas e atualizadas formas de controle.

Paul Veyne (1982), com base nas análises propostas por Foucault sobre práticas discursivas e não-discursiva, percebe uma diferença de abordagem quando referidos os acontecimentos com base nos discursos ou nas práticas. Apesar da reflexão teórica e a ação social serem práticas sociais, este autor as diferencia considerando os discursos limitados por cair, com facilidade, em idealizações, na medida que eles são formulados por meio de palavras que podem ser calculadas sem, necessariamente, terem maior compromisso com a execução dos postulados. As práticas, segundo Veyne, se fundamentam em objetivações, em múltiplas relações que “atualizam virtualidades”. Contudo, há que se ter cuidado ao se naturalizar o lugar das práticas como um campo virgem, como se houvesse uma única intenção e perspectiva para uma análise “objetiva” das mesmas. A leitura sobre as práticas também é plural e tão polêmica quanto os discursos, embora trate-se de formas diferentes de intervenção. As formas de gestão correspondem a formas de exercício de poder. Portanto, o hiato entre a formulação e a gestão é produto da tensão entre as formas de controle político. Sem mitificar a potencialidade de nenhum dos níveis, em se tratando de relações de poder, ambas mantêm uma certa continuidade que deve ser contemplada.

Com a implantação da política conselhistas o Brasil evidenciava, na década de 1980 e 1990, a diversidade do movimento social, a correlação de forças heterogêneas nos espaços em discussão e, em suma, a falta de organicidade na luta pela garantia dos direitos sociais. Pode-se acrescentar, todavia, o atravessamento do conselho tutelar em áreas e equipamentos sociais, como no caso da escola, que não participaram institucionalmente do movimento em favor do Estatuto da Criança e do Adolescente e, em particular, da constituição dos conselhos tutelares. Em função desse quadro, para se discutir os conselhos no Brasil é fundamental deter-se nas singularidades das diferentes áreas, assim como dos contextos específicos em que se implantaram. A tradição política e o contexto são elementos fundamentais para uma análise cuidadosa dos procedimentos e efeitos das novas formas de intervir em cenários concretos. Nesse percurso, quando abordadas experiências locais, suas singularidades tornam-se ferramentas indispensáveis, em oposição à imposição de modelos externos que não têm ressonância, por mais bem intencionados que sejam. Adentrando este trabalho pela via das condições

estruturais em que se dá a proposta de implantar conselhos na área da infância e da adolescência, dois elementos concorrem: a discussão da tradicional política de proteção social, que captura os indivíduos tornando-os dependentes da lógica institucional dominante, o que tem significado a sua tutela por parte dos espaços instituídos como de proteção social e, trazendo as idéias de Avritzer, a hegemonia política do Poder Executivo, em detrimento das demais esferas do poder, seja ela legislativa ou judiciária.

No primeiro caso pode-se afirmar que, de certa forma, escola e entidades de proteção social (e aqui se pode incluir o conselho tutelar) partem do princípio que “iluminarão” o aluno (*alumnus*, em latim, não iluminado) através das mãos dos especialistas em educação ou do aconselhamento dado aos que chegam ao conselho tutelar, para que saibam como devem comportar-se, garantindo o seu enquadramento no mundo dos letrados e da ordem social, de maneira geral. Parte-se do pressuposto que à escola cabe introduzir o aluno às condições ideais de vida, em função do que ele teria que abandonar as crenças, os saberes, os comportamentos, os interesses contrapostos ao discurso escolar e, com isto, sua vida transporia as situações de violação de direitos. Há uma leitura da vida do aluno como um dado externo à escola, como se esta escola tampouco estivesse atravessada pelas mesmas questões e relações que constituem os alunos.

A prática docente não é associada ao movimento dos conselhos ou a movimentos reivindicativos de maneira geral. Prevalece a abordagem individual, privada, do esforço ou mérito pessoal para vencer, de forma desarticulada dos problemas sociais e políticos que os próprios agentes da escola reconhecem existir e determinar a vida dos estudantes (e suas próprias vidas). A relação individualizada se dá por meio de relações de tutela, em função das práticas pedagógicas hegemônicas no Brasil que, dentre outros traços, pode-se destacar a sua forma autoritária e ameaçadora. Muito pelo contrário do que prega o discurso da educação cidadã, o estudante é capturado por redes de poder que o aprisionam, o tornam dependente, inibindo suas possibilidades de exercer autonomia do pensamento, liberdade de expressão e de organizar-se a partir do movimento pedagógico por reivindicações sociais.

É comum o entendimento de que a relação entre aluno e escola se caracteriza por processos de exclusão, em função dos efeitos de submissão que esta produz, contrários ao modelo ideal de uma prática cidadã. Argumenta-se que, se por um lado ele está

dentro da escola, pelo outro, é questionada a sua capacidade de pensar, manifestar-se e participar dos processos decisórios em que está implicado. Mas pouco se fala dos demais agentes da escola, como professores, orientadores, entre outros, que não encontram territórios para pensar sua prática, embora ela esteja atravessada por inúmeros movimentos externos. Também os agentes da escola, cercados pelas quatro paredes, acabam por viver um processo reducionista, aprisionados na sala de aula. Trata-se de um processo de exclusão por inclusão.

A segunda condição estrutural indicada acima, a hegemonia política do Poder Executivo sobre os demais Poderes da República, está claramente delineada na história de instituição dos conselhos da área da criança e do adolescente em São Gonçalo, Rio de Janeiro. Se por um lado pensar nos conselhos participativos como possibilidade de gestão do espaço público supõe abertura para que novos agentes entrem em cena, pelo outro, em um cenário de conciliação democrática como o vivido na década de 80 do século XX, tal participação soava a um convite à mobilização dos que participavam de movimentos sociais, sem pensar-se em incisivas resistências e enfrentamentos. Assim, no município estudado, os conselhos foram instituídos por convocação do Poder Executivo, por sua conveniência de apresentar-se como um governo sustentado no movimento social. Foi o governo municipal que encaminhou uma proposta de lei à Câmara de Vereadores para criar o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo da Infância e da Adolescência e o Conselho Tutelar¹¹, solicitando às entidades que compunham o movimento municipal de creches comunitárias - o que havia de mais organizado e subordinado à Prefeitura nesta área na cidade - para que fossem signatárias da proposta de lei. São estes elementos próprios de um cenário em que a elite conservadora continuou presente no poder, após a abertura democrática dos anos 80, ao lado de novas forças. O quão disposta estava essa elite a abrir espaços não foi uma questão pacífica e o seu delineamento deu-se em função da área em debate. Ou seja, a estrutura dos conselhos, sua composição, atribuições e forma de organização, dependia da correlação de forças de cada área.

Sem dúvida, após anos ditatoriais percebe-se uma abertura democrática, mesmo que tímida, provavelmente assentada na fragilidade da capacidade do movimento social para conduzir os destinos das políticas públicas sob novas referências políticas. De fato,

¹¹ Lei Orgânica 015/1991 do Município de São Gonçalo, Rio de Janeiro.

na perspectiva de um poder assentado no autoritarismo do mercado, tampouco tratava-se de entregar o poder ao povo. A concepção liberal de democracia não implica em uma possibilidade radical, mas em usar a participação para legitimar o domínio dos interesses privados.

O que as pesquisas têm apontado é uma forma atualizada de controle, baseada na participação social, seja nos mecanismos de tradição filantrópica e até caritativa, seja nos dispositivos inovadores trazidos pelas novas formas de exercício de poder. O coronelismo, adequado aos novos tempos, afirma-se, mais uma vez, como a forma clássica e legítima de se fazer política, contrapondo-se a qualquer possibilidade de construção coletiva e processual, pressionando para que a proposta e implantação dos conselhos não passe de uma formalidade de boa aparência. Da definição dos cargos à tomada de decisões, chegando à execução dos projetos definidos, há inúmeras rupturas e paradoxos que requerem de análises cuidadosas, respeitando as singularidades.

De fato, a prática do conselho tutelar e a sua relação com a escola permitem perceber o predomínio do poder executivo, em detrimento das estruturas legislativas ou da formulação de políticas que enfrentem os grupos instituídos no poder. Conforme dito acima, a proposta dos conselhos é a promessa do deslocamento das relações sociais e políticas do âmbito privado, cujo conteúdo político, no entanto, mantém-se velado por trás de princípios universais tais como o da democracia, cidadania e tantos outros, por trás, também, de aparelhamentos formais instaurados por decreto ou implantados precariamente, sem condições de funcionamento adequado. A pesquisa realizada partiu das referências legais com destino ao cotidiano da relação entre conselho tutelar e escola, buscando não identificar modelos de funcionamento, mas colocar em análise as práticas e, por meio delas, o contexto histórico em que os conceitos que as instrumentalizam emergem. Longe de se falar no espontaneísmo da construção da cidadania, da mobilização da sociedade civil e das práticas escolares, é importante ampliar o debate das concepções que atravessam e estão presentes no cotidiano dos grupos organizados e na forma institucionalizada com que operam. Ler as práticas para além dos rótulos é uma forma de fazer emergir a sua dimensão política, as concepções, por entendê-las como construções históricas que, expressas em conceitos, estruturam as relações instituídas por meio dos dispositivos de governo.

Referências Bibliográficas

- ALGEBAILLE, Eveline. 2004. Escola pública e pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil. Tese de Doutorado em Educação. Niterói, UFF, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del caso brasileño. Em: Olvera, J. Alberto (coord.). La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999. Pp. 133- 156
- BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente. Visitado em 10/09/2007.
- DONZELOT, Jacques. A polícia das famílias. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- DUCHATZKY, Silvia e COREA, Cristina. Chicos en Banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires, Paidós, 2002
- FOUCAULT, M. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- Vigiar e Punir. Petrópolis, Vozes, 1975.
- GUATTARI, Felix e ROLNIK, Suely. Micropolítica. Cartografias do Desejo. Petrópolis, Vozes, 1996.
- LINHARES, CÉLIA FRAZÃO, *A Crise do Político na Educação*. Tese para concurso de Professor Titular de Política Educacional, Niterói, UFF, 1993
- LOURAU, René. René Lourau na UERJ. Análise Institucional e práticas de pesquisa. Rio de Janeiro. UERJ, 1993.
- PASSETTI, Edson. Éticas dos Amigos. Invenções libertárias da vida. São Paulo, Editora Imaginário, 2003.
- SCHEINVAR, Estela. O Feitiço da Política Pública. Ou como garante o Estado brasileiro a violação dos direitos da criança e do adolescente? Tese de Doutorado. Niterói, Faculdade de Educação, 2001.
- VEYNE, Paul. Marie. Como se Escreve a História. Foucault revoluciona a história, Brasília, Universidade de Brasília, 1982.