



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

I COLÓQUIO NACIONAL MICHEL FOUCAULT :  
EDUCAÇÃO, FILOSOFIA, HISTÓRIA - TRANSVERSAIS

Uberlândia - MG  
03 a 05 de setembro de 2008

## O CONSELHO TUTELAR COMO DISPOSITIVO DE GOVERNO\*

Estela Scheinvar  
Professora da Faculdade de Formação de Professores e do  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
e Formação Humana da UERJ e  
Socióloga do Serviço de Psicologia Aplicada da UFF  
[scheinvar@ig.com.br](mailto:scheinvar@ig.com.br)

Na aula de 9 de janeiro de 1980 do curso “O governo dos vivos”, Foucault define o governo como um sistema de “...mecanismos e procedimentos destinados a conduzir os homens, a dirigir a conduta dos homens, a conduzir a conduta dos homens” (2007b, p. 283). Tal condução, entretanto, ocorre, historicamente, em diversos espaços, de acordo com as formas de organização social. Em “A governamentalidade” (1982) este autor descreve a forma com que o governo, originalmente centrado nas relações de família, a partir do século XVIII orienta-se à população. A população, como razão de governo, já não restrito à família, recai na família. Em um horizonte histórico em que a população passa a ser objeto do exercício de poder, a família torna-se um segmento da população instrumental ao governo. Em que momento é a responsável pelo governo e em que momento é efeito do governo? Difícil disjuntiva no contexto do Estado de Direito, cuja lógica faz da família um instrumento que opera de acordo com lógicas universais. Em verdade, intervém-se na família e transforma-se o seu modelo mais restrito a relações internas, em favor de um modelo condicionado a uma dimensão mais ampla que, malgrado ter que submeter-se a ele, foge de suas fronteiras.

O enquadramento das relações na condição de problema social configura-se correlativamente às preocupações de um poder que vai tornando-se hegemônico no agudo embate com as formas tradicionais de dominação (soberanas) e no enfrentamento dos efeitos de sua voraz lógica de acumulação privada. Uma nova racionalidade de dominação emerge. Segundo Foucault (1982) o século XVI debate

perspectivas chamadas ascendentes e descendentes de exercício de poder. No primeiro caso entende-se que se a pessoa sabe autogovernar-se, terá condições de governar a família e, da mesma forma, de governar o Estado. A formação individual e da família são centrais, tornando o espaço pedagógico fundamental. De acordo com a concepção descendente, o bom governo do Estado oferece condições adequadas para o governo da família e, nessa medida, os indivíduos serão bem comportados. Segundo este autor na concepção descendente a figura que garante o controle não será a pedagógica, mas a da polícia. Porém, em ambos os casos a centralidade está na “economia”, entendida à época como o governo da família. Dessa perspectiva, a relação em questão é entre a família e o Estado e o problema político-social central é a forma de articular economia (família) e Estado. Embora hoje em dia a economia já não seja entendida de forma restrita à organização familiar, é atual a tensão entre família e Estado, circunscrito este último ao campo das políticas públicas. “Governo da população” é a diretriz do exercício de poder no Estado, produzindo-se a relação com a família como campo privado, distante da alçada do Estado, arrolada como fundamental, contudo, ao bom andamento da sociedade, da população. Não se fala em relações sociais sem referir-se à família; não se fala em relações sociais na contemporaneidade sem analisar a forma de exercício de poder por parte do Estado. Entretanto, a abordagem em relação à família tende a ser assumida de forma instrumental, como se não fosse este um espaço político. Entender a família como um espaço instrumental é uma maneira de despotencializar o seu conteúdo político, a dimensão política inscrita tanto na relação interna da família, quanto na relação que as formas de gestão política estabelecem com a família.

O bom governo da família entendido como campo privado é assumido como pré-condição para o funcionamento da sociedade e a possibilidade de governo por parte do Estado recai no [auto]controle da população, dissociando-se o governo da ação do Estado. O pensamento segundo o qual cada um, cada família tem que sustentar-se, controlar o seu comportamento - já que todos somos *livres e iguais* - centra-se em dois eixos: na lógica da propriedade privada e na moralização do comportamento humano. Neste horizonte, o chamado à intervenção do Estado refere desvios, fraquezas, irregularidades das pessoas – *livres e iguais* – para gerirem a sua liberdade, como se o Estado nada tivesse a ver e estivesse apenas para o *amparo aos necessitados*.

---

\* O presente texto foi produzido no contexto do Pós-Doutorado realizado no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, sob a Supervisão do Prof. Dr. Edson Passetti, e com apoio do CNPq.

Produzem-se de forma imperceptível as práticas de controle das pessoas, das famílias, dos corpos. Insiste-se na máxima que reconhece no controle familiar, na contenção, na imposição de limites a possibilidade de sucesso do governo. A lógica de governo do Estado centra-se no que Foucault chama de controle dos corpos: biopolítica. Controle necessário da população, entendida como “sociedade”, no processo de institucionalização do poder e de enquadramento das relações sociais na condição de problema social: “É a idéia de sociedade que permite desenvolver uma tecnologia de governo a partir do princípio de que ele está já em si mesmo ‘em demasia’, ‘em excesso’” (FOUCAULT, 1997, pág. 91).

O governo não se estabelece, de maneira geral, à revelia, mas, de alguma maneira, por aclamação. Pode-se discordar de um governo, mas naturalizou-se a existência do governo. A demanda por este, por controle, é uma das expressões da positividade do poder. A estrutura do conselho tutelar expressa bem tal entendimento. De acordo com a lei e de fato em muitos dos casos, os cinco conselheiros são independentes: são votados nominalmente em função de suas inserções no movimento social e não são propostos como chapa, como grupo coeso. Alguns conselhos tutelares contam com uma equipe, seja administrativa ou técnica. Organizam-se por tarefas e/ou horários, mas foi-se generalizando a prática dos cinco conselheiros tutelares elegerem entre si a um deles como Presidente do conselho tutelar. Não um gerente, um administrador, mas um Presidente. Um Presidente que preside, acima de tudo, quatro colegas que têm iguais poderes que ele e de quem muitas vezes os demais conselheiros discordam. Mas há um Presidente. Enquanto dura o seu mandato, ele manda. Manda mesmo contra o pensamento dos outros, mas com legitimidade, porque eleito pela crença na forma hierarquizada de gestão. Seu mandato não necessariamente expressa concordâncias em termos de procedimentos ou do pensamento político, mas a importância de institucionalizar uma hierarquia nas relações de poder; expressa a positividade que o torna necessário, desejável. Como se elege um Presidente (por livre e espontânea vontade dos próprios conselheiros ou, em alguns municípios, por decisão do colegiado da sociedade civil organizada) cuja orientação pode ferir o pensamento daqueles que o elegem, sabendo que serão subordinados a ele? Apenas com a crença de ser a forma hierarquizada de exercício do poder um valor importante, imponderável, positivo e, quem sabe, natural do ser humano.

Diferente seria se fosse questionada a necessidade de um Presidente para gerir o conselho tutelar. Seu mandato seria pouco legítimo e, assim, opressivo, tornando-se

débil. A força da figura do Presidente em qualquer conselho tutelar, como norma geral, não significa que haja concordância *a priori* com seus encaminhamentos, mas defende-se o seu lugar, afirmado pela adesão ao saber que reconhece em determinada forma de governo a presença do poder. O Presidente bate o martelo e, de não concordar com ele, no melhor dos casos luta-se por outro Presidente, manifestando-se resistência contra a pessoa e não contra a lógica que defende a imposição de uma forma de exercício de poder centrada em uma figura central. Tal lógica expressa o poder encarnado não só no Presidente, mas em todos os que tornam uma pessoa Presidente e aceitam ou sequer questionam submeter-se a ela. Tal a lógica que também será aplicada na prática individual e coletiva, em outros momentos do conselho tutelar, como quando do atendimento aos usuários. Mais ainda, tal a lógica de vida dos conselheiros, dos demais trabalhadores do conselho tutelar, dos usuários, enfim, de uma população que se entende como objeto do governo e necessitada de submeter-se a um poder soberano, porque um problema social.

Sendo os conselheiros os responsáveis por atender os casos, como diz-se espontaneamente no linguajar coloquial da assistência social e, portanto, dos conselhos, os casos passam a ser *seus*. Enquanto *donos* dos casos detêm o poder sobre eles, destituindo a vida das pessoas delas próprias e de suas famílias, em nome do bom governo, operado por meio do poder que exercem e que todos - conselheiros, equipes do conselho e usuários - consideram extremamente positivo para enfrentar o que decide-se em certo lugar e/ou em certa época, ser um problema social. Exerce-se a condição que o nome do novo equipamento social adquire com a Lei 8069/90, o ECA, qual seja, a tutela. Como argumento ao exercício de poder por meio da tutela, nada melhor que a condição de liberdade, “desperdiçada” ou “mal usufruída” pelos usuários, afirmando uma perspectiva comportamental à realidade social e convertendo tal realidade, na pessoa dos que chegam ao conselho tutelar, em problema social.

A condição de liberdade na modernidade emerge associada à condição de direitos, circunscritos a uma determinada legalidade, regulamentando a queda de braços entre “a liberdade de lutar pelos direitos” e “o direito a defender a liberdade”, entendida por Marx como uma contradição insuperável. Que regras prevalecerão: a defesa do direito instituído ou a liberdade de se lutar pelos direitos? Em outros termos, como controlar uma população que transita livremente pelos becos do desemprego ou, no caso da maioria dos empregados, nos estreitos trilhos que lhes são dispostos, quando são declarados livres e com direitos de forma universal? Como conter a fascinação pelo

consumo instaurada com o livre mercado, quando o acesso a este implica em perversidades institucionalizadas legal e ilegalmente? Dois dispositivos regulam tais tensões. De um lado, a legislação que garante prerrogativas individuais acima dos direitos coletivos e, de outro, o controle racional operado pelos chamados trabalhadores sociais – médicos, advogados, pedagogos, polícia, assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, etc. – que na sociedade moderna passam a exercer a prática profissional de excelência. A qualificação de um corpo especializado doutrinado nos limites de uma legislação clara em suas intenções converte-se em uma referência mítica. Sob o manto da ciência verdades são expelidas revestindo as práticas especializadas de um poder de dar inveja a qualquer monarca. Exército protetor das muralhas dos novos poderes, em novos territórios e com armas atualizadas, acreditando poder controlar os corpos, o social, em defesa da ordem, em favor da ordem.

Em que momento faz-se necessário o governo? A que interesses serve? De que instrumentos lança mão? Que dispositivos produz? Estas, entre outras questões, pautam a análise das práticas sociais, das práticas políticas, dentre as que destaco neste trabalho as do conselho tutelar. Por que, para que é proposta a criação deste novo espaço de governo, pensado de forma disseminada em cada uma das cidades do país? O que se propõe a governar e como se propõe a governar com tais conselhos; o que eles vêm suprir, eliminar, instalar?

Reza o ditado popular liberal que “o melhor governo é o que governa menos”. Um apelo ao autocontrole, à submissão, como também à racionalidade própria do mundo do capital, segundo a qual se cada um controla a sua liberdade e “faz bom uso dela” encolhe-se o governo. Em verdade, a idéia que está posta não é retirar ou encolher o governo, mas racionaliza-lo, torna-lo mais econômico e mais eficiente. Beirando o século XXI, na década de 1990, a área social brasileira propõe, para o governo dos direitos de crianças e adolescentes, a criação de conselhos tutelares. O que se propunha a governar e como se propunha a governar por meio deste novo espaço plenipotente, cuja abrangência física amplia os tentáculos e a generalidade de suas atribuições amplia de maneira imprevisível as formas de exercício de poder instituídas? O que torna necessário um poder disseminado pelos quarteirões das cidades brasileiras, com maior presença nos espaços de pobreza? Como as experiências indicam, um órgão para governar os pobres. Pode ser esta uma das definições do conselho tutelar enquanto espaço de assistência social da sociedade burguesa, ao ser o espaço para os *livres e iguais* que não conseguiram, com sua liberdade, igualar-se aos modelos ideais.

Não é a pobreza ou mais bem a produção da pobreza o problema, como não o é o estreitamento de modelos de vida que condena certas formas de existência, mas estar fora da ordem, seja por ser pobre, seja por ser desviado. Sem erradicar ou fazer movimentos contundentes por erradicar a pobreza, reclama-se que os pobres vivem como pobres: com suas aspirações, com suas estratégias de sobrevivência, com seus sonhos, sob condições de extrema dificuldade e adversas à vida, que levam a que eles, os pobres, sejam reconhecidos como violentos. A hostilização permanente de sua existência afrontando-os e acuando-os indica que não deveriam viver, não como pobres, mas não há qualquer movimento histórico que aponte para a mudança de horizontes. As práticas de governo no campo da assistência social são claras: abordam as pessoas porque violentas. Não se constrói qualquer tecnologia de governo que enfrente a pobreza, mas uma lógica de controle dos bárbaros. Foucault contribui com a análise da razão que cria o conselho tutelar. Uma razão pautada na certeza de que é preciso governar os pobres para que não se insurjam, para tutelá-los e para que os tutelados controlem as suas precariedades e as precariedades de outros precários e, nessa medida também os tutelem, pois do contrário, como diz Donzelot (1980), eles serão controlados. Mais ainda, o controle de suas precariedades só se dá porque são controlados. A assistência social e, nela, a prática do conselho tutelar, é uma forma de governar não só os pobres, como também a sua condição de pobreza.

Mas há teimosia. Segundo Deleuze e Guattari (1997) “não há Estado universal”. Há Estado e fora do Estado. Grupos, acontecimentos, redutos, deslocamentos, movimentos enfim que, na perspectiva do Estado, resistem. Resistências claras ou imperceptíveis, mas há algo além do Estado. Algo vivo, desejos, possibilidades, potências, insurgências mesmo quando imperceptíveis porque fora da lógica e das margens do Estado. Insubordinação! Desvio que afirma a existência do Estado e dos limites do Estado. As virtualidades são potência e a potência, fora do controle do Estado, ameaça. O múltiplo é difuso, é uma linha e, como tal, possibilidade permanente de deslocamentos. Ampliar os limites do Estado torna-se um objetivo a ser alcançado por meio de estratégias de governo, cuja racionalidade necessita atualizar-se continuamente. À razão de Estado subjazem racionalidades cujo controle é a lógica do governo. Será que a proposta de conselhos tutelares não está inscrita no movimento de atualização dos controles? A racionalidade do Estado precisou do dispositivo da tutela, para além dos julgamentos, sem modificar substantivamente os efeitos. O que produz um conselho de tutela que não é capaz de fazê-lo a justiça? De um lado o governo

arbitra, mas de outro, inibe os conflitos em favor de consensos, de silêncios. Neste movimento está instalado o conselho tutelar: conversar, aconselhar e tutelar para evitar o encontro com a justiça ou para ser a sua ante-sala. Se o indivíduo sente-se fora do Estado é porque sua lógica, sua razão não o tocou. Ampliar as margens do Estado é uma constante tão intensa quanto potentes sejam as resistências. A disciplinaridade, fundamental na constituição e consolidação da sociedade moderna, é insuficiente com a ampliação da população e do mercado, cuja ânsia de poder é incontida.

O governo não só se atualiza em relação às tecnologias de exercício de poder, mas a própria razão que o constitui tem experimentado movimentos e transformações que levam a deslocamentos nas relações sociais. Na aula de 21 de março de 1979 Foucault (2007a) explica que o mercado, no mundo moderno, é um elemento determinante das relações de governo, cujas mutações interferem diretamente nas formas de controle e nas lógicas de vida. De acordo com sua explanação, o *laissez-faire* e o mercado foram princípios de autolimitação do governo, que levavam a uma administração favorável à ampliação do mercado. Porém, no mundo contemporâneo, o mercado não negocia mais com o governo, apossou-se dele, tornando-se a economia e o mercado princípios únicos de governo. Cabe, então, ainda que a partir da exclusão em relação ao mercado, pensar como ampliar as margens do Estado, de forma que as estratégias de governo atinjam a maior proporção possível dos colocados do lado de fora, seja pela força das circunstâncias, seja por resistência explícita. Agregar esses contingentes é um dos desafios colocados no processo de proposição dos conselhos tutelares: agregar em um movimento de exclusão.

Um importante recurso para aderir à lógica do Estado é a exaltação à participação. Estratégia de governo baseada no encontro do coletivo, que em nome da inclusão do múltiplo postula a participação como emissária da liberdade nos espaços de governo. A democracia participativa é identificada como uma forma política própria da sociedade liberal. Foucault entende que o liberalismo busca na lei a possibilidade de regular as relações sociais, ao definir *formas de intervenções gerais exclusivas de medidas particulares, individuais, excepcionais e porque a participação dos governados na elaboração da lei, num sistema parlamentar, constitui o sistema mais eficaz de economia governamental* (FOUCAULT, 1997, p. 93). Entretanto, segundo ele, a ênfase do liberalismo não está na ampliação do Estado, mas em uma racionalização que, tendo como foco a sociedade, coloca sob questão o porquê da necessidade de governar. A sociedade, como a razão que subjaz à produção de uma tecnologia de governo, deve

funcionar para inibir a presença do governo e não para ampliá-la. Com o seu comportamento, com a sua organização, a população deve contribuir à contenção do governo, assumindo responsabilidades e controles em favor da ordem instituída. Nesse cenário enquadra-se o chamado à solidariedade da sociedade civil, a mobilização em torno dos ditos “nobres” ideais que tanto tem sido questionada não só pelos sentidos e efeitos de sua ação, mas por agregar das pessoas mais altruístas a empresas de alto grau de exploração.

Foucault afirma que o neoliberalismo americano ...busca estender a racionalidade do mercado, os esquemas de análise que ela propõe e os critérios de decisão que sugere a domínios não exclusivamente ou não prioritariamente econômicos. No caso, a família e a natalidade ou a delinquência e a política penal (Ibid, pág. 96). Ou seja, os problemas da população são o objeto da biopolítica. A partir dela relações como a família, a política penal, a escola, têm se instituído enquanto dispositivos de controle, investindo-se no que vem se chamando nas análises sobre o neoliberalismo “ausência de Estado”. Na sociedade de controle, no entanto, o Estado não é ausente, nem frágil, mas produzido pelos interesses do mercado, com toda a sua voracidade. Paradoxalmente, em face do terror instalado pelo mercado apela-se à contenção, mas não do mercado e sim das pessoas. O binômio segurança-controle se instala. Neste processo emerge a proposta dos conselhos tutelares, cuja história está associada às propostas participativas da sociedade civil, em um Brasil em que, naquele momento, em 1990, o movimento social ainda tinha como horizonte o enfrentamento ao totalitarismo. Segurança, risco e prevenção tornam-se conceitos fundamentais à lógica da área social, seja no campo da assistência social, da educação ou da saúde. Estas serão as referências que nortearão as práticas tanto dos conselhos tutelares quanto das escolas. Estas as referências presentes na sociedade de controle.

### **Referências Bibliográficas**

DELEUZE, Gilles e GUATTARI, Félix. Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia, vol.5. São Paulo, Ed.34, 1997.

DONZELOT, Jacques. A Polícia das Famílias. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1998.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. 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.

----- Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007a.

----- O governo dos vivos. Em: Revista VERVE Revista do NU-SOL. São Paulo, PUC-SP, 2007b. No. 12