

**XV ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino  
Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente:  
políticas e práticas educacionais  
FAE / UFMG, 20 a 23 de ABRIL de 2010  
TEMA 24. Escola, Família e Comunidade**

**JURIDICIALIZAÇÃO DO COTIDIANO ESCOLAR:  
ATRAVSSAMENTOS DA ESCOLA COM O CONSELHO TUTELAR**

**Estela Scheinvar**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Universidade Federal Fluminense

**RESUMO**

A presença do conselho tutelar no cotidiano da escola trouxe novas referências para a sua prática. Em nome da ampliação da rede de apoio a ela, vemos a atualização de formas de controle que transbordam as possibilidades do seqüestro disciplinador, para novas técnicas de governo baseadas na lógica punitiva. O curso “Segurança, Território, População”, de Michel Foucault, contribui para entender a extensão dos mecanismos que operam dentro da escola, com base em lógicas de governo sedimentadas pelo Poder Pastoral. A lei, enquanto instrumento de codificação das relações, tem contribuído a afirmar formas opressivas de operar em todas as escalas institucionais e um terreno fértil para se perceber isto é a escola, e o conselho tutelar que opera em torno e com ela. Por meio do ECA, têm sido propostas práticas de vigilância constante, em nome da liberdade, da autonomia e, inclusive, em nome da defesa do direito, tornando-se a obediência às regras o limite da vida. A defesa da legalidade dissemina julgamentos e condenas - práticas conhecidas até meados do século XX como do âmbito da justiça - para os diversos campos da vida, como o escolar. É a lógica da fiscalização, do julgamento e da punição, segundo a qual uns fiscalizam os outros em uma cadeia interminável, que instaura o medo e o terror. Em outra perspectiva, pensar a luta contra a opressão, a exploração e o autoritarismo significa desterritorializar as formas políticas que instrumentalizam tais práticas. Desterritorializar é uma forma ambulante de funcionar, nômade, aberta à invenção de relações que não recaiam na opressão – em nome da luta contra a opressão – mas no processo de desconstrução dos fundamentos, das lógicas que afirmam o julgamento e a punição em nome da liberdade do homem, posto que não há homem livre sob a mira de uma lei universal.

**PALAVRAS CHAVES:** escola, conselho tutelar, juridicialização

O tom ameaçador das práticas cotidianas, sobretudo das institucionalizadas, vem sendo justificado pelo aumento da violência. Alunos, professores, conselheiros tutelares, assistentes sociais, psicólogos, médicos, advogados, enfim, relações formais e informais

têm se pautado pela demanda por limites, por contenção, por controle exacerbado, seja por meio de testes, denúncias, câmeras, grades ou das formas mais inusitadas. O sentimento é de medo e, em decorrência, de desconfiança. Na Era dos Direitos, quando discursos prometem espaços e possibilidades, estes se apresentam cada vez mais estreitos e controlados, não por algum erro em relação à própria lógica do direito, mas por serem espaços pautados a partir de regras fixas e ditas universais, que com sua rigidez produzem tensão e enfrentamentos, não encontros.

As práticas de governo na sociedade de direitos operam afirmando a defesa da legalidade. Foucault anota – no curso Nascimento da Biopolítica (2008a, p.288) – que a lei, como dispositivo econômico, dá sustentação ao *homo penalis*, um *homo oeconomicus*, que vive sob o efeito ameaçador do policiamento mútuo. Em épocas em que os confinamentos disciplinares demonstram-se insuficientes a subjetividade penal é disseminada com maior intensidade, apelando à participação coletiva na vigilância, no julgamento e na punição, como condição para a garantia dos direitos. Práticas anteriormente entendidas como do âmbito da justiça, de forma atualizada transpõem-se para o cotidiano em campos como o da assistência social ou da escola, cujas práticas têm se orientado pela ideia de assistência e vigilância (sem definir fronteiras entre ambas) em forma contínua, disseminada, acompanhando a vida do capitalismo avançado. Todos e o tempo todo nos apoiamos vigiando-nos, julgando-nos e exigindo penas: uma biopolítica orientada pela crença em castigos, sobretudo quando respaldada na promessa de garantia dos direitos.

Os direitos, entre eles o de acesso à escola, passa a ser uma imposição vivida de forma aflitiva por famílias e equipes escolares. Basta olhar as demandas que chegam aos conselhos tutelares, bem como os encaminhamentos produzidos por estes, para perceber o tom ameaçador, criminalizador, com que operam as pessoas: famílias que não mandam os filhos à escola, famílias que os mandam na forma inapropriada, escolas que não suportam algumas presenças, alunos que se recusam a ficar na escola. Problemas da maior gravidade que levam a enfrentamentos físicos, a dores, à retirada de filhos de seus responsáveis, ao adoecimento de trabalhadores; problemas produzidos por normas universais que são aplicadas de forma acusatória, longe dos ímpetus reivindicativos e inventivos sonhados quando da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2009) e da criação do conselho tutelar.

A criação do conselho tutelar e o clamor para que toda a sociedade, mas sobretudo a escola, vigie as pessoas em nome da defesa do direito, é a convocação extensa, intensa e ininterrupta à participação, em nome da democratização dos espaços; da intervenção da sociedade civil na esfera do Estado para transformá-lo. Mas tal presença-participação ou supõe a possibilidade libertária de optar e gerir as relações ou implica a obediência servil a uma norma dada. As pesquisas realizadas desde 2007 no município de São Gonçalo, Rio de Janeiro, mostram as tensões provocadas pela lógica do direito no que se refere à relação escola – conselho tutelar.

O clamor à participação popular cotidiana torna premente a análise sobre a idealização da sociedade civil enquanto portadora do bem e oposição ao Estado, em uma perspectiva dicotômica. Diversos autores têm contribuído com este debate, próprio da sociedade liberal, na qual a sociedade civil é um segmento relevante para a implementação da democracia participativa. Entretanto, tal participação tem sido mais no sentido do controle do que das possibilidades libertárias, ou seja,

embora a inclusão da sociedade civil organizada na gestão política tenha sido uma conquista plural e participativa, as formas de controle dominantes se utilizam dela para reverter à população de forma mecânica, em nome de seu caráter mobilizador, as perversas atribuições de uma política social excludente. A sociedade civil, em nome de um ideal participativo, tem sido um valioso recurso não para a mobilização social em favor de uma política mais justa, porém para depositar na população a responsabilidade pelos estragos dos sucessivos governos, sem que ela tenha manifestado uma intervenção incisiva transformadora da cena política. (SCHEINVAR, 2009, P.24)

Discussão não só apropriada, mas fundamental para a análise de um equipamento social definido em lei federal, com ação nacional disseminada em todos os cantos do país (a lei prevê pelo menos um em cada município), cuja gestão está a cargo da sociedade civil, como no caso do conselho tutelar. Um conselho que hoje está presente de forma permanente na escola, seja pelo encaminhamento de situações que a atravessam ou seja, pelo discurso ameaçador utilizado como dispositivo de controle, mesmo quando a escola, os alunos e as famílias dos alunos não tenham uma relação concreta com o conselho tutelar.

A sociedade civil como parte constituinte do Estado é produzida no processo de ampliação das formas de governo, como estratégia de controle da população, pela própria

população. No curso Segurança, Território, População, Michel Foucault (2008b) coloca em análise a população como objeto e sujeito político: como objeto, na medida em que a população passa a ser aquilo sobre o que são dirigidos os mecanismos de controle, e como sujeito, na medida em que cabe a ela comportar-se em nome de uma ordem fundamental ao bom funcionamento da instituição política. A conduta dos homens é central ao discurso político e o seu controle, de acordo com Foucault, passa por transformações quando, da condição chamada por ele de pastorado, que seguia a ordem religiosa, passa a ser um pastorado que se dispersa dos olhos dos religiosos, tornando-se alvo e problema de governo.

Desta perspectiva analítica pode-se afirmar que a governamentalidade colocou-se a partir do pastorado como problema político. Malgrado a idéia de que a dimensão do político está localizada nas grandes estruturas que definem a regulamentação, com a produção da população como sujeito coletivo e político, o controle das pessoas, das suas condutas, da sua moral é uma dimensão fundamental ao funcionamento da sociedade. Mecanismos e instrumentos encarregados de vigiar e encausar a população são criados e, nesse contexto, historicamente temos a escola, como espaço disciplinar por excelência e, em sua versão contemporânea, conta-se, no Brasil, dentre outros, com os conselhos tutelares.

A garantia de direitos, razão da criação dos conselhos tutelares, é um espaço com a atribuição de controlar a conduta da população, entendido o problema da conduta como um problema político. A dimensão política da conduta das pessoas está dada pela condição cidadã, que é outorgada hoje no Brasil de forma universal às pessoas livres. Condição, entretanto, subordinada a uma série de regras e lógicas assentadas na boa conduta, entendida esta tanto como o ato de bem comportar-se, como de fazer com que os outros se comportem para que as relações, no contexto do Estado e da sociedade, possam funcionar devidamente. Não basta ser um bom professor, é necessário, também, fazer com que os alunos e a família dos alunos também sejam bons, comportados. Por isso a insistência na denúncia, como tarefa mais que profissional: cidadã. Um bom cidadão quer o bem do outro e, para o seu bem, o denuncia.

A sociedade de controle dissemina fluxos vigilantes de segurança que vão desde o domínio das forças que combatem os suplícios privados nas famílias até os que defendem abertamente a pena de morte. Nela se

justificam os direitos de causar a morte e de causar a vida, procedentes da sociedade de soberania e da sociedade disciplinar, por meio da convocação à participação. (PASSETTI, 2007, p.28)

A escola hoje, no Brasil, é obrigatória, mas para freqüentá-la, uma série de condições pessoais e familiares é necessária. O comportamento indevido e inesperado é considerado um elemento fundamental à crise do político, tornando cada indivíduo um guardião do bem comum. Um espírito salvacionista em favor do bem público alastra-se, como herdeiro do guia religioso que orienta o pastorado. A população e, com ela, os problemas sociais, deixam de ser uma questão de um grupo religioso e passa a ser uma questão ética e política que requer da dedicação e do sacrifício de cada um dos cidadãos para garantir a salvação coletiva. A recusa a qualquer forma instituída é vista e vivida como uma conduta de resistência que requer ser governada. A governamentalidade advém como um imperativo à existência da população, tendo como princípio a intensificação da liberdade na ordem.

A ordem prevalece como lógica de vida. Inclusive a prática daqueles que atuam em nome dos direitos é restrita a certas normas. Conselheiros tutelares têm medo de serem processados pelo Ministério Público; que seus salários sejam cortados pelo governo municipal, que sua prática seja questionada na justiça e acabam agindo mais por adesão a uma ordem assumida como maior que o preceito legal que concede autonomia e fazem dessa autonomia a possibilidade de reformar as regras. Muitas de suas práticas pautam-se no temor de serem processados. É a lógica da fiscalização, julgamento e punição, segundo a qual uns fiscalizam os outros em uma cadeia interminável sustentada no temor e no terror, tendo como base o sistema judiciário: a prática de julgar/condenar. Foucault entende que o terror é fundamental para a obediência generalizada,

... porque o terror não é quando alguns comandam os outros e os fazem tremer: há terror quando mesmo aqueles que comandam tremem, porque sabem que de qualquer modo o sistema geral da obediência os envolve tanto quanto àqueles sobre os quais exercem seu poder (2008b, p.265).

Tal lógica faz com que a alegada autonomia do conselho tutelar seja posta sob questão, quando os municípios decidem leis e regulamentos que coagem a sua prática e, muito aquém da promulgada autonomia, sequer há espaços para as práticas de autogestão. Em geral a adesão à normalização é generalizada, na crença de estar todo o mundo controlando a ação do outro. Não se articula a prática de controle aos seus efeitos coativos e

restritivos à própria pretensão de autonomia. Ao mesmo tempo em que sua concessão jurídica é celebrada, a sua castração também jurídica é defendida. Na cidade de Niterói, no Rio de Janeiro, construiu-se um regulamento para definir como deve ser a rotina do conselho tutelar. Reuniões coletivas não são consideradas trabalho. Deliberar coletivamente sobre os procedimentos que dizem respeito à garantia de direitos não entra no rol de atividades de trabalho. De acordo com um regulamento local, estas têm que ser práticas não remuneradas. Da mesma forma, o plantão de 24 horas que os conselheiros têm que fazer na sua cidade é definido por um regulamento como um trabalho “fora do seu horário”, pois seu contrato é de trinta horas de serviço e segundo a interpretação dos que pagam aos conselheiros e dos que os fiscalizam, eles têm que assumir algumas tarefas fora desse contrato, passando a ser esse “fora” também parte do contrato. Portanto, trata-se de um trabalho não remunerado obrigado por um contrato de trabalho remunerado ou de uma remuneração menor proporcionalmente ao tempo de trabalho. Em todo o caso, muitos conselheiros e muitas das pessoas que dão suporte à sua prática não concordam, mas a fiscalização pautada na prática jurídica os obriga e eles aceitam.

O cuidado com a obediência requer todo um aparelho pautado em técnicas aplicadas tanto em estabelecimentos fechados quanto em espaços de circulação aberta, controlados, entretanto. Este controle é fundamental ao fortalecimento do Estado, que, por sua vez, é correlativo à ampliação de suas forças, constituídas por agentes corporativos (polícia, justiça, profissionais em diversas áreas) e por cidadãos obedientes e vigilantes da ordem. Desde cedo educação e obediência são associadas na crença de ser esta a base para a convivência entre as pessoas. Disciplina e obediência são exaltadas como qualidades e, portanto, fundamentos das corporações guardiãs da ordem pública como a polícia e o exército. Serão estas, também, qualidades exigidas para a população, para a sociedade civil que compõe e dá sustentação ao Estado. Seguindo tal lógica, os representantes da sociedade civil que observarão os direitos cidadãos de crianças e adolescentes terão que ser, acima de tudo, obedientes às normas. Controlados. A aliança que tem sido frequente entre conselho tutelar e escola tem sido com base na obediência à norma, no recrudescimento da norma e no medo à norma.

A forma de controle operada pela sociedade civil para com a sociedade civil, ou seja, dos conselheiros tutelares para com os usuários do conselho tutelar, é minuciosa. Cada

comportamento, cada fala, movimento, desejo passa a ser objeto de julgamento. Professores e conselheiros são colocados em arenas de disputas, mesmo quando em nome da defesa dos direitos. É uma prática sumária entre o julgar e o encaminhar, a partir dos critérios do conselheiro. Alguns casos chegam ao conselho tutelar por denúncia, mas outros chegam de forma espontânea pedindo controle, em nome da segurança. É uma forma de gestão política inusitada, pois vai além da prática policial. Parece ser menor que a prática da polícia, mas é mais minuciosa, mais incisiva, mais inesperada. Tudo pode ser entendido como violação de direitos: a forma de falar, os desejos sexuais, as atividades, a maneira da família se organizar e em nome do bem do outro e do bem coletivo, a própria sociedade civil, cada cidadão, pode ser indicado para controlar a população.

A sociedade civil emerge como uma estratégia para o fortalecimento do Estado. Nos termos de Foucault (2008b),

a sociedade civil é o que o pensamento governamental, as novas formas de governamentalidade nascidas no século XVIII fazem surgir como correlativo necessário do Estado... O Estado tem a seu encargo uma sociedade, uma sociedade civil, e é a gestão dessa sociedade civil que o Estado deve assegurar (p.470).

O Estado e a sociedade civil, por meio do conselho tutelar ou da escola, enquanto dispositivos de governo, operam na gestão política como uma positividade, a diferença dos órgãos de repressão, como no caso da polícia. São aparelhos a serem geridos pela própria sociedade civil “para o seu bem”, sustentado no discurso de ser uma forma de formar as pessoas e evitar que se chegue a desvios que requeiram intervenção da repressão explícita da polícia ou do aparelho de julgamento do Poder Judiciário. A arte de enquadrar como uma prática natural da população passa a ser entendida como questão de sobrevivência. A ameaça não está fora da população, mas nela própria que, livre, tem que instituir e defender mecanismos que assegurem uma conduta regrada. Segurança, portanto, é uma condição produzida como essencial à convivência e existência da espécie e, nessa medida, uma governamentalidade.

O conselho tutelar pode ser pensado como um prisma para entender a governamentalidade construída após o século XIX: “Podemos fazer a genealogia do Estado moderno e dos seus diferentes aparelhos a partir de uma história da razão governamental. Sociedade, economia, população, segurança, liberdade: são os elementos da nova

governamentalidade...” (FOUCAULT, 2008b, p.476). São estes conceitos presentes nos debates que propõem a criação dos conselhos tutelares e que fundamentam a sua prática. As tensões colocadas por eles são vividas nos paradoxos próprios das relações subordinadas ao poder do Estado, cujo princípio fundamental é a obediência.

A luta por direitos de crianças e adolescentes, a proposta de direitos fundamentais e dos mecanismos para garanti-los é a proposta da vida subordinada à lógica do Estado, aprisionada nos seus limites, definindo tudo que escapa ao seu controle como desviante e ilegal.

Diz Foucault (2008b) que “quer se oponha a sociedade civil ao Estado, quer se oponha a população ao Estado, quer se oponha a nação ao Estado, como quer que seja, esses elementos é que foram postos em jogo no interior dessa gênese do Estado e do Estado moderno” (p.480). Porém, também adverte o autor, “no dia em que a sociedade civil puder se emancipar das injunções e das tutelas do Estado... o tempo do Estado terminará” (p.478). Pensar em uma forma de organização fora de um modelo, de uma lógica de uma razão pré-estabelecida, será este o desafio? Talvez, mas segundo Foucault, “...a verdade do Estado, a razão de Estado, não cabe mais ao próprio Estado detê-las, é à nação inteira que cabe ser titular delas” (p.479).

Desterritorializar. Sair da lógica do Estado é uma aposta tensa, quando os braços participantes da sociedade civil cada vez mais cerceiam a população em nome dos seus direitos. A razão de Estado se amplia por meio da proteção, da assistência que todos têm o dever de oferecer, sobretudo àqueles que não têm garantidos os seus direitos. A escola é a idealização da igualdade e do ideário dos direitos, por colocar cada um em seu lugar e dar-lhes ferramentas que demarcam as possibilidades de sua vida. Lugares fixos para os desajustados, para os dependentes, para os insubordinados, para os famintos, para os incultos, para os desarraigados; guetos aprisionados porque controlados: sempre julgados e ameaçados de punição. A lógica do justo, do Estado justo nas mãos da sociedade civil organizada, disputando eficiência e mercado. Desterritorializar é uma forma ambulante de funcionar, nômade, aberta à invenção de relações que não recaiam na opressão – em nome da luta contra a opressão – mas no processo de desconstrução dos fundamentos, das lógicas que afirmam o julgamento e a punição em nome da liberdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei 8069 de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>. Visitado em 30 de novembro de 2009.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica. São Paulo, Martins Fontes, 2008a  
----- Segurança, Território, População. São Paulo, Martins Fontes, 2008b.

PASSETTI, Edson. Em: VERVE, Revista Semestral do NU-SOL. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo, No.12, outubro, 2007.

SCHEINVAR, Estela. O Feitiço da Política Pública. Escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro, Lamparina/Faperj, 2009.