

# OS CONSELHOS E A GESTÃO DA POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA

Estela Scheinvar<sup>1</sup>

**Resumo:** A presente proposta analisa a participação da sociedade civil nos foros populares legalmente instituídos para a gestão da política pública na área da infância e da adolescência. Parte de uma pesquisa que vem sendo realizada, tendo como eixos os Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Foro de Direitos, assim como o conselho tutelar. Percebemos, através de levantamentos de dados, uma produção de subjetividade pautada em modelos hegemônicos, que individualiza as problemáticas, potencializando o sentido privado da ação social. No caso do conselho tutelar percebe-se uma tendência ao enquadramento dos que sofrem violações de direitos e, nas instâncias de formulação política, uma tendência a tratar dos problemas operacionais e administrativos, sem maior ênfase em formulações que produzam intervenções de ruptura e reterritorialização nas políticas públicas. A análise dos fundamentos teóricos que sustentam tais práticas revelam o encontro entre o pensamento higiênico/filantrópico do século XIX e XX e as propostas neoliberais contemporâneas.

**Palavras-chave:** conselhos, gestão, infância e adolescência.

## I. A participação da sociedade civil nos foros populares

*“O problema revolucionário  
não consiste na criação formal de Conselhos,  
e sim na passagem do poder político para as suas mãos”  
Antônio Gramsci*

---

<sup>1</sup> Socióloga pela UNAM, doutora em educação pela UFF. Socióloga do SPA/UFF e professora da Faculdade de Formação de Professores/UERJ.

Em 1988 a Constituição Federal expressou a efervescência do movimento social pós-ditatorial, ao incorporar na estrutura política brasileira a sociedade civil organizada. Na forma de conselhos foram incorporados mecanismos de gestão nos quais representantes do governo e da sociedade civil se sentassem à mesa para formular e fiscalizar as políticas e ações que dizem respeito à cidadania e ao patrimônio público. Assim aconteceu nas diversas áreas, embora cada uma delas com conotações particulares, refletindo o grau de organização política dos diversos segmentos e sua capacidade de pressão em relação à elite que historicamente gerencia o país. Em muitos casos, mais alto falava a euforia da possibilidade de se poder participar e reivindicar do que a capacidade de se intervir concretamente nos rumos do Brasil. Liderada pelo movimento social que lutava pela democracia, a participação da sociedade civil organizada passou a ser uma consigna inquestionável à que a classe dominante também teve que curvar-se.

Porém, neste processo, nem os setores democratas, nem a elite perceberam que o incômodo sentido pela abertura de espaços para esse novo agente político intervir de forma contundente na cena política poderia ter várias leituras, sentidos e desfechos. Se por um lado os movimentos pela democracia reivindicavam participar da formulação e da gestão das políticas públicas sem ter acúmulo de experiência no “ofício”, pelo outro, a elite descobriu que, além de constituir o poder instituído, também constituía um dos segmentos da sociedade civil organizada. Ou seja, além de muitas das entidades caritativas e filantrópicas terem uma história de mãos dadas com a classe dominante e, às vezes, constituí-la diretamente – o que quer dizer que fazem parte do poder instituído – o fazem tanto sendo governo como sendo sociedade civil organizada. É uma questão de ocupação de espaços; do lugar do qual se exerce o poder. Porém, tudo indica, através de um olhar histórico da década de 80, que nem a sociedade civil organizada que faz parte do poder dominante tinha-se percebido ocupando outro lugar que não o poder dominante na forma de governo, nem a sociedade civil que se organiza através do movi-

mento democrático tinha percebido com clareza que este segmento também está composto por grupos avessos às suas reivindicações.

Nada acidental tal “desencontro”, apenas uma constatação de que a interlocução da sociedade civil pertencente ou vinculada à classe no poder se dava através dos espaços instituídos, capitalizando do setor público estruturas, financiamentos, equipamentos, etc., para garantir a realização dos seus projetos, confundindo-se com a estrutura governamental. Enquanto isso, o movimento social de oposição ao poder instituído sempre teve que usar a luta para sobreviver. O uso privado da esfera pública faz parte da história social do Brasil.

A questão que se coloca, a partir da Constituição Federal de 1988, é a de que todos teriam que se sentar à mesa e discutir os rumos dos recursos e dos sentidos das diversas áreas políticas. Embora esta seja uma reivindicação do movimento social que luta pela democracia, sentar-se à mesa significa abrir novos espaços de disputa de poder, nos quais – logo foi se tornando contundentemente claro – todas as organizações da sociedade civil foram convocadas a participar. Uma consigna democrática instituída legalmente na estrutura política, que implicava, no sentido mais estrito e extremo da proposta de Gramsci, a constante luta pela hegemonia do poder.

A partir de tais problematizações proponho a discussão dos conselhos como forma democrática de gestão da política pública e, nessa medida, da política para a infância e a juventude. Para abordá-la, duas linhas de pensamento são chamadas para contextualizar o debate: a tradição do movimento social nesta área e o exercício da participação cidadã, em tempos neoliberais.

### **1.1 O movimento social e a política para a infância e a juventude**

A história da política social brasileira está impregnada de reminiscências escravistas e feudais que demarcam as relações entre os que têm e “doam” (patrão, padrinho, líder político...) e

os que não têm e, “gratos”, recebem. Estruturada sob a noção de “privilégios X dívida” e não de direitos, sustenta-se em um discurso político calcado na esperança, no desejo de que alguém faça algo, na confiança pessoal no *Senhor*, permanecendo longe da análise da correlação de forças do movimento social, da reivindicação dos direitos e da luta através da articulação partidária<sup>2</sup>. Os partidos, inclusive, têm se constituído, de forma hegemônica, não como instâncias de debate de perspectivas políticas orgânicas, mas como feudos de apadrinhamentos pessoais que favorecem mais ou menos certas pessoas ou certas comunidades, sabendo-se, de antemão, que quem concedeu o favor manda e que a ele os beneficiados ficam devedores.

Tais práticas são históricas e coerentes com a estrutura do Estado de Bem-Estar Social, que tampouco enraíza uma concepção universalista de direito, mas afirma a seletividade. Sposati aponta os efeitos de tais práticas, a partir do cenário dos anos 70: *“Ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será primordialmente o caráter assistencial. Com isto o desenho das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam (ou devem pautar) as propostas do Welfare State. Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais.”* (Sposati, et. ali., p.23).

Ao se estruturar a política social a partir de interesses privados utilizando-se de recursos públicos, ou seja, ao ter como base uma política excludente, as formas seletivas com que as políticas intervêm criam um ambiente de terror onde ter emprego

---

<sup>2</sup> Este tema tem sido exaustivamente tratado e ilustrado por diversos autores, dentre os quais se pode destacar: Cerqueira Filho, G. A. “Questão Social” no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1962; Chauí M. (1993); Faoro, R.. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo, Globo, 1975; Migliari, M. de F. B. M. Infância e Adolescência Pobre no Brasil. Análise social da ideologia. Rio de Janeiro, PUC-RIO. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia e Política, 1993.

ou acessar algum serviço torna-se um privilégio pelo que há de se agradecer e manter-se merecedor do mesmo. O discurso universalista dos direitos cidadãos tem sido tênue, prevalecendo a figura assistencialista e autoritária adocicada com presenças femininas (Primeiras Damas) e caritativas (Igrejas), preservando ou dando novos matizes às tradicionais “receitas” senhoriais. A política social, mais do que universalizada, foi construída de forma centralizada no poder federal e generalizada no espaço urbano, no qual as indústrias requerem infraestrutura física e social para se desenvolver. A concessão de benefícios diretos à classe trabalhadora formal, sem dúvida, redundava em mais poder aquisitivo de maneira geral, o que é fundamental para uma economia de mercado

Embora a política social esteja subdividida por áreas, cada uma é administrada de forma centralizada, o que sugere, de imediato, quatro questões a serem analisadas (sem a menor pretensão de classificá-las em função da ordem em que aparecem). De uma parte, a centralização revela que o modelo de política social adotado no Brasil não é a expressão de um grupo isolado que inadvertidamente instala aparelhos administrativos, mas que o próprio Estado, a partir de uma estrutura política nacional, desenvolve determinado sistema claramente desenhado e articulado, definindo quem é “incluído” e quem não. Outro ponto que pode ser colocado em análise é o discurso da condição pública da política social, através da reconstrução do público, das reformas administrativas em nome da eficiência tecnocrática, quando o que se pretende, de fato, é desarticular e esvaziar espaços coletivos, despolitizando o movimento social e desarticulando a sociedade civil. Mas, ao ser a política social uma política de base privada - e excludente - tem-se que, como mais um aspecto em análise, o Estado brasileiro se revela como um instrumento da iniciativa privada, ou seja, um aparelho administrado por ela e, obviamente, a seu favor. Ainda, ao se falar em centralização, pode-se também comentar - este seria o quarto elemento em análise - que a centralização adotada pelo Estado se dá tanto na definição de princípios e normas como na administração dos espaços,

o que quer dizer que não só a diretriz é nacional, mas que são construídos sistemas e estruturas responsáveis pela intervenção em todo o país, deixando Estados e Municípios distantes das discussões sobre suas problemáticas locais – entendidas como a definição das necessidades e as formas para enfrentá-las. Este último elemento implica outras problematizações, pois é através do afastamento de Estados e Municípios que se criam estruturas conhecidas nacionalmente como “elefantescas”, tanto por sua dimensão física como pela falta de agilidade e até pela impossibilidade para se aproximarem dos cantos distantes dos pontos de visibilidade nacional – grandes centros econômicos e políticos.

Quando se fala em centralização, portanto, se está indicando, entre tantas outras coisas, o não aparelhamento político de estados e municípios e sua decorrente subordinação a uma cúpula que os exclui dos processos de decisão e de gestão. O que se dirá, então, dos espaços para a interlocução com o movimento social? A área da criança e do adolescente oferece ricos elementos para a análise das problematizações relativas à centralização da política social, quando analisada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, fundada em 1964, enquanto herdeira do Sistema de Atenção ao Menor – SAM<sup>3</sup> que, de fato, inaugura a institucionalização em nível nacional da política voltada para os

---

<sup>3</sup> O SAM foi criado em 1941, no contexto do crescimento da política de bem-estar social, quando a legislação penal foi transformada em um Código que atendia às novas demandas nacionais preocupadas com a ordem social e que, ainda hoje, vigora. Este sistema foi orientado sobretudo para os infratores, ditando as linhas a serem seguidas para todo o país. Seus enormes limites, estabelecidos pelo entendimento da questão do “menor” como um problema de delito-legalidade, tornam-se contundentes quando nos Juizados de Menores se avolumavam de forma crescente processos que evidenciavam que as dificuldades pelas quais atravessavam os “menores” transcendiam em muito os denominados atos de infração penal em que estos incorriam.

“menores<sup>4</sup>”.

O controle exercido pela FUNABEM é estruturado a partir de mecanismos de gestão, dentre os quais prevalece a centralização, que opera através de convênios que permitem saber quem trabalha na área e sob que perspectiva, para então se definir quais as entidades a serem apoiadas. Opera-se, através de mecanismos oficiais, um processo de privatização ao privilegiar não a dita população alvo, mas o destino dos recursos públicos. Considera-se, ainda, referindo-se à época, que público é o trabalho da FUNABEM e os outros são de iniciativas benevolentes, sem se perceber que, acima de tudo, a filantropia é uma das formas com que o Estado intervém na área social, fazendo parte da política pública para este setor. Desta perspectiva, cabe assinalar alguns aspectos implicados na prática filantrópica que, articulados, revelam sua expressão política.

Nos moldes em que foram selados os convênios entre governo e entidades de assistência, se privatiza o atendimento ao deixar a definição das concepções e critérios sob a responsabilidade de cada entidade e ao se fortalecer certos poderes com o apoio dos recursos públicos. Tornam-se uma forma de cooptar espaços de intervenção direta que se consolidam junto às populações em que atuam. Este sistema descaracteriza a idéia de política pública, quando apresentada nos discursos oficiais como uma estratégia destinada a atender a afirmação do Estado Nação sob bases democráticas e as necessidades da população de forma igualitária.

A ação social orgânica mais antiga na história do ocidente é a caridade, da qual emerge a filantropia<sup>5</sup>. Adotada política-

---

<sup>4</sup> “Menor” é um conceito formulado pela política discriminadora para a criança e o adolescente pobres, produzida ao longo do século XX e explicitamente regulada pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979. À eles se destinava a chamada política social, tornando patente que era uma política de controle e não de garantia de direitos, como virá a ser com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

mente na Europa por volta do século XVI, como diz Donzelot, como estratégia política no sentido de “...*garantir o desenvolvimento de práticas de conservação e de formação da população dissociando-as de qualquer atribuição diretamente política a fim de lastreá-las, não obstante, com uma missão de dominação, de pacificação e de integração social*” (Donzelot, 1980, p.55).

A lógica da filantropia está na formação do Estado liberal, onde a individualidade é prezada e os elos senhoriais vão se transformando no sentido de tornar cada vez mais impessoais as relações de dominação política; onde o poder político migra da figura do senhor aos difusos espaços urbanos nos quais, ainda que anonimamente, são muito bem definidos. Neste contexto o Estado não desaparece, mas se fortalece construindo tentáculos que ele próprio alimentará na garantia de usufruir seus efeitos políticos. Inicialmente, a filantropia esteve representada pelos religiosos na Europa do século XVI e chega à América com as missões religiosas, atribuindo-se o dever de fazer “*o bem*” ou, em termos políticos, de submeter os nativos, o que quer dizer apaziguar os descontentamentos e as situações sociais que colocam em risco o bem-estar de modelos político-sociais dos dominadores. Preocupada sempre com a ordem instituída - por ser historicamente parte constitutiva do poder dominante - a ação filantrópica tradicionalmente entra em cena no sentido de acalmar os ânimos, o que significa, do ponto de vista político, despotencializar o movimento social ao se colocar como seu representante - por ter acesso a recursos materiais e políticos - e desmobilizá-lo.

O autoritarismo orgânico do Estado de bem-estar social chega às comunidades através do paternalismo com que estas são

---

<sup>5</sup> Donzelot (1980) refere-se à caridade como a forma de assistência social baseada na doação, nas boas ações que ampararão “os necessitados”, diferenciando-a de sua herdeira, a filantropia, que mais que assumir fisicamente “os carentes”, os orientará moralmente oferecendo-lhes fórmulas práticas para a “sua” preservação moral. A filantropia, segundo Donzelot, é um dispositivo disciplinar que atua através da transmissão de técnicas produzindo efeitos de normalização com base em modelos hegemônicos, ao passo que a caridade assume a responsabilidade dos que ampara.



tratadas, impedindo o acesso aos processos de gestão política e, com isto, isolando a população das discussões, dos movimentos e dos agentes responsáveis pelo poder dominante. De fato, historicamente, a filantropia se revela como um poderoso agente do poder dominante que garante o analfabetismo político das comunidades onde atua. Mais do que o engajamento social em um projeto político que vise transformar o quadro de pobreza e desigualdade no país, as ações caritativas e filantrópicas expressam o desespero do povo perante seu descrédito nas instituições oficiais e seu empenho por viver sob condições diferentes, se bem que a partir de suas próprias possibilidades. Pesquisa feita no ano de 2000 afirma que 79% da população adulta de grandes cidades brasileiras realizam trabalhos assistenciais e/ou fazem doações<sup>6</sup>. Reincide-se na saída pessoal, individual, particular para problemáticas que, para serem revertidas efetivamente, requerem desse engajamento a partir de um conteúdo orgânico e sistemático que coloque sob questão a tradição individualista e autoritária brasileira.

Nesse sentido, Marilena Chauí questiona as análises que consideram o Brasil pré 1964 um país democrático com base na existência de formas de organização comunitária, quando estas também eram autoritárias, a julgar pela escassa participação política de movimentos populares e a presença orgânica do poder dominante através dos aparelhos do Estado, impondo seus projetos.

Esta crítica traz à tona o próprio debate sobre o conceito de “democracia” proposto por Luckács e desenvolvido por Carlos Nelson Coutinho (2000), quando criticam o reducionismo de se referir à democracia a partir de um fato, de uma situação definitiva ou acabada, em vez de se adotar o conceito “democratização”, que sugere um processo sem se atribuir estágios consolidados, tendo em vista que estes últimos tendem a ser do tipo

---

<sup>6</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Superior de Estudos Religiosos a partir de dados do IBOPE, divulgada no Jornal “O Globo” em 25 de junho de 2000. Pág. 15.

legal, desconsiderando os processos orgânicos simultâneos às legislações promulgadas. Assim, parece ser mais adequado ao contexto brasileiro falar da possibilidade ou do impedimento de se instituir formas de democratização, muito além da pretensão de se ter um Estado democrático. Alimentando esta discussão no contexto brasileiro, Chauí denota que, quando o discurso oficial em 1975 - com o Governo Geisel - fala de “re-democratizar” o país, está fazendo referência a, mais uma vez, privilegiar as ações do Estado discutindo formas de governo e, como sempre, desconsiderando o movimento popular sem perceber que o autoritarismo atravessa as diferentes formas de governo e, nelas, vai produzindo diferentes agentes - dentre os quais se destaca a sociedade - que compõem as relações políticas. Em suas palavras pode-se dizer que “...a memória que privilegia as ações vindas do Alto e minimiza as práticas de contestação e de resistência social e popular é, ela própria, uma memória autoritária” (Chauí, 1993, p. 51).

Neste contexto analítico se insere a discussão sobre a presença orgânica da sociedade civil organizada no cenário político, que se bem é convocada pela persistência de suas lutas, por sua presença inquestionável na ordem política, também é verdade que é chamada por uma ordem instituída, administrada por um Estado autoritário que privilegia suas ações e seu poder na intervenção e administração política, cooptando, isolando ou catalisando o movimento social. Esta lógica, porém, não provém apenas do Estado, mas vive enraizada nas concepções da sociedade de maneira geral. Por mais que se sonhe com um mundo diferente, este sonho é fermentado com os ingredientes que o pensamento social vem produzindo ao longo da história e nesta - na história da sociedade moderna - tem prevalecido os feitos dos representantes do poder, embora inegavelmente estejam atados àqueles que os movimentos populares, locais, de contestação têm introduzido através de acontecimentos que são minimizados para que a própria sociedade se despotencialize.

O que se discute neste texto, no entanto, não é a pertinência de um ou outro sentido do movimento social, mas a pro-

dução de relações que vão configurando uma proposta política colocada, desde a Constituição Federal de 1988, como referência para reverter, ainda que dentro dos marcos capitalistas, o estado de arbitrariedade e de injustiça consolidado através da política social. Nesse sentido, a luta contra a ditadura militar não é apenas uma questão a ser descrita, mas se coloca nesta análise como um dos fundamentos das propostas concretas e da correlação de forças que interferem nas mudanças do quadro social brasileiro. Portanto, embora alguns setores dos movimentos sociais não tivessem como proposta a transformação radical como plataforma revolucionária, é patente que, como diz Francisco de Oliveira (1999), “*a política elaborada pelas classes dominadas havia abalado até as raízes o consenso ‘policial’*” e detonado um processo de liberalização da ditadura (após 1975) no qual constata-se maior penetração dos movimentos na cena pública. Isto permite, por um lado, maior visibilidade às demandas populares e, pelo outro - inevitável e até inesperadamente - a produção de agenciamentos que adquirem força e acabam atingindo de forma significativa a sustentação política de um Estado que, cada vez de forma mais explícita, é visto tanto com descrença por ter no meio sua arma de governo, como com desqualificação, devido à inadequação dos mecanismos de gestão ao cotidiano da população.

Está no que Gramsci chama de “sociedade civil” a potencialidade de tal movimento, por ser constituído, do seu ponto de vista, pelas entidades ou grupos que se organizam “de baixo para cima” em decorrência do processo de socialização característico da sociedade capitalista. Contudo e apesar de tal potencialidade apontada por Gramsci, estes movimentos não são contemplados pela teoria liberal clássica. Da mesma forma, mas em termos de Guattari, pode-se falar na produção de “agenciamentos coletivos de enunciação”, por referir à penetração da produção capitalística nas malhas do cotidiano produzindo, mais do que outros sujeitos singularmente, a politização do social, cujos efeitos são movimentos que desestabilizam por *descentrar* o político como instância exterior.

Trata-se de uma transformação não de personagens mas de foco. Neste processo as *necessidades* começam a ser percebidas como *direitos* e a sociedade organizada passa a ocupar um espaço visível na vida política. No entanto, a histórica falta de espaços para o movimento social participar da gestão da política pública, a falta de uma cultura democrática, se faz presente, inclusive, na estrutura das entidades de assistência e no movimento social, cujas organizações também se caracterizam por uma hierarquia vertical. A reivindicação dos direitos, desta forma, não é acompanhada de uma prática orgânica participativa, de mobilização social. Passa a ser entendida como um apoio para a gestão pública e não como componente das estruturas administrativas decisórias (ficando excluída do processo de definição política). Desta forma, o poder da sociedade civil passa a ser entendido de forma dicotômica em relação ao Estado (como um executor a mais) redundando na perspectiva maniqueísta que o Estado assume em sua relação com ela.

Pode-se afirmar que o movimento social, no contexto da Nova República, reivindica outras formas de gestão política perante a tradição corrupta e corporativa do Estado brasileiro. No entanto, falar na derrocada do Estado é uma forma de sublimar o movimento ou, melhor dizendo, de sublimar a sociedade civil basicamente por sua atuação na luta contra a ditadura, sem perceber que sua história também é escrita com sua participação no processo de gestão clientelístico e autoritário da política social. Carlos Nelson Coutinho aponta para o *maniqueísmo* com que é empregado o conceito sociedade civil quando analisado este período histórico do Brasil, ao anotar que “*nessa nova leitura, ao contrario do que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo*”. Sem dúvida, não se trata de uma questão de retórica conceitual, mas do uso político de relações que vão sendo incorporadas juridicamente em uma nova ordem política nacional. E como assinala o autor, “*esse deslizamento conceitual - muitas vezes apresentado como a verdadeira teoria gramsciana - não*

*provocou, no momento da transição, maiores estragos, embora tenha contribuído para obscurecer o caráter contraditório das forças sociais que formavam a sociedade civil brasileira, as quais, apesar dessa contraditoriedade, convergiam objetivamente na comum oposição à ditadura; esse obscurecimento, decerto, facilitou a hegemonia das forças liberais no processo de transição... Mas as coisas se complicaram decisivamente quando, a partir do final dos anos 80, a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado...e para fazer apologia acrítica duma 'sociedade civil' despolitizada, ou seja, convertida num mítico 'terceiro setor' falsamente situado para além do Estado e do mercado” (Coutinho, em: Semeraro, 1998, p. 10).*

## **1.2 Participação cidadã, em tempos neoliberais**

O movimento social em cena na década de 80 não preza por uma ação orgânica. Ele expressa a forma loteada com que as diferentes áreas políticas foram sendo produzidas: mulher, meio ambiente, educação, etnia, saúde, criança e adolescente... Suas reivindicações, provindas das diversas frentes e, de forma fragmentada, de alguma maneira redundam no questionamento da estrutura de poder, mas carecem da unidade e da consolidação necessárias para se intervir na estrutura do Estado. A intervenção do movimento social da época, em geral, foi pontual, acompanhando o processo institucionalizado pelo próprio governo, o que permitiu ao poder dominante incorporar as demandas e até alguns quadros, fortalecendo, inclusive, o seu domínio. A capacidade de pressão política correspondeu a um movimento mais conjuntural e pontual que a um movimento sólido e de tradição. Contudo, produziu-se uma nova estruturação política cuja institucionalização inova em relação à história política brasileira - e, em particular, aos anos ditatoriais - nos planos político, social e na relação entre o Estado e o setor privado.

No primeiro, no plano da estrutura política, há uma tendência à descentralização, ao municipalismo e localismo. O argumento da democratização busca uma maior aproximação entre as decisões, as demandas e os demandantes, por força da presença local do movimento social. Este, além de fragmentado, carece de uma coordenação nacional, favorecendo a sua cooptação e controle. Desta perspectiva, entende-se a polêmica que se estabelece sobre a descentralização, quando esta nem sempre significa democratizar e pode dar margem ao abandono das localidades sem capacidade de autogerenciamento (administrativo e financeiro) em nome do princípio liberal de respeito e de liberdade municipal. Contudo, tanto por parte do poder dominante como do movimento civil organizado, a descentralização constitui tendência dominante de reordenamento das políticas sociais, num movimento de ruptura com a centralização tradicional das políticas públicas.

No plano social - na chamada pela área de assistência social “sociabilidade básica” - busca-se maior participação popular na tomada de decisões, na elaboração e implementação políticas. Emergem características conselhistas e comunitárias, que implicam penetração no processo decisório e de controle, assim como formas de operação da produção e distribuição de bens e serviços sociais. Por si só elas não garantem a capacidade de se penetrar efetivamente nos processos decisórios, pois participar das propostas democratizadoras bem pode indicar maior penetração em termos de conteúdo, de legitimação do poder dominante ou até adesão a ele, de acordo com a correlação de forças que se estabelece no interior dos canais participativos. O movimento social, embora expresse novas formas de sociabilidade, não deslocou o poder das formas centralizadas de decisão para o fórum local/popular, mas produziu efeitos contundentes através da participação popular, criando um território propício a agenciamentos que intervêm nos terrenos onde se processam as políticas.

O terceiro nível é a relação do Estado com o setor privado, quer seja lucrativo ou não. Neste, percebem-se mudanças nos modos de produzir e distribuir bens e serviços sociais, introduzi-

das pelas “formas alternativas” de organização popular que trazem novas solidariedades que intervêm nas relações com o mercado e com o Estado. Este muda sua forma de intervenção: os equipamentos coletivos públicos são abalados pela introdução de novos mecanismos como tickets, transferência em dinheiro e outros que, mesmo sob a responsabilidade do Estado, diminui seu grau de penetração, pois se de uma parte estes dispositivos têm um sentido de desburocratizar e desestatizar a política, de outra ampliam o grau de individualização e do sentimento de liberdade do usuário, ao aumentar o espectro de demandas por maior solvência das famílias, dando maior energia à economia interna. Estes são traços da entrada do neoliberalismo.

A política neoliberal penetra no momento em que os capitais se sentem sólidos o suficiente para se reproduzirem com autonomia, fazendo com que o que outrora fora uma base de sustentação determinante (a intervenção do Estado no mercado) hoje se torne um mecanismo de contenção do desenvolvimento. Nos termos da argumentação neoliberal se afirma que, “*o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruiu a liberdade dos cidadãos e a vitalidade de concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos*” (Gentili e Sader, 1995, P.10).

Milton Friedman (1977) fala das perversas conseqüências do Estado de bem-estar, responsabilizando-o pelos desastres econômicos e sociais dentre os que destaca o déficit público, a redução da poupança e o desestímulo ao trabalho, sendo que este último redundando na falta de concorrência e na ineficiência no gerenciamento das empresas. No tocante às relações sociais, aponta a destruição da família, a indisciplina, o desestímulo ao estudo, a formação de gangues e a criminalização social. Em contraposição à linha política adotada nas últimas décadas pelo Estado de bem-estar, Friedman prega junto a outros pensadores a descentralização, a privatização e a concentração dos programas sociais para setores chamados carentes. Advogam em favor de um sistema privatizado e individualizado, fazendo com que as pessoas, cada vez mais, se organizem, como diz Guattari (1996, p. 38),

segundo padrões universais *que serializam e individualizam*, vedando a possibilidade de criação de modos de organização ou *processos de singularização*. E será precisamente a coação aos processos coletivos que potencializará as áreas de segurança e de justiça, as quais serão prioritárias na ação pública na sociedade neoliberal, conforme o próprio Friedman reconhece. Mas pode-se dizer que estas áreas não serão apenas prioritárias, porém as únicas em que o neoliberalismo reconhece abertamente a entrada do Estado, o que é um jogo político, pois longe de distanciar-se, o Estado entrará a partir de novas formas descentrando sua intervenção no intuito de despolitizar os espaços sociais. Ao contrário da idéia de ausência do Estado, não só é fundamental sua presença, mas que seja uma presença forte e decisiva, garantindo a liberdade necessária ao exercício da violência a partir de regras de mercado.

Ou seja, na defesa do mercado é clara a intervenção do Estado, embora não se assuma publicamente que esta é a sua única e verdadeira prioridade, aparecendo travestida de preocupações por justiça e segurança, por serem fundamentais ao enfrentamento da barbárie que o neoliberalismo instala. Para Friedman, por oposição ao que prega o Estado de bem-estar, a concentração da política social deve operar não sob critérios de universalidade, mas em áreas de extrema pobreza, na medida em que, de sua perspectiva (que é a perspectiva do pensamento neoliberal) cabe às pessoas, individualmente, garantir seus direitos através dos dispositivos jurídicos (fundamental pensar na importância da justiça e de todo o aparato judiciário no contexto do Estado neoliberal) os quais se encarregam de preservar a estrutura política e econômica burguesa. A concepção burguesa de justiça social adquire outros matizes sob as condições do neoliberalismo, na medida em que *“...passaram-se a confrontar, de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor e, de outro, o receituário neoliberal concebido segundo aqueles princípios de seletividade e focalização das ações públi-*



*cas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura com compromissos de gratuidade e de privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população” (Draibe, 1989, p.98).*

É neste contexto que se propõe uma legislação como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que é destacado por garantir tradicionais reivindicações que adotam a forma de direitos nos moldes de uma tendência universalista, de acordo com os princípios do Estado de bem-estar, mas que não teve eco na área da infância durante o século XX, por esta sempre ter sido abordada a partir de paradigmas preventivistas. O ECA é produzido no contexto da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, a qual expressa - como diz Francisco de Oliveira - a ofensiva que vinha-se organizando nas últimas décadas e que ganhou foros de direito: *“o direito ao trabalho, o direito à auto-organização...o direito à saúde, o direito à educação, o direito da criança e do adolescente, o direito à terra, o direito ao habeas-corporis (a talvez mais antiga negação do corpo na formação da sociedade brasileira), o direito ao habeas-data (talvez a outra mais antiga negação, a da fala, a do discurso), o direito a uma velhice digna e respeitada, enfim, todas as reivindicações que significam política como o processo mediante o qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários, ganhou uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiam (Oliveira e Paoli, 1999, p.65).*

Trata-se da incorporação das reivindicações dos movimentos sociais através de uma outra racionalidade legal, na qual a tradicional regulamentação absoluta que coloca o Estado em posição central em termos de normatização e de execução, ceda para opções normativas particulares que se expressem em formas de gestão específicas, podendo isto significar a abertura de espaços democráticos. Uma expressão deste movimento é a proposta de descentralização através de uma política de conselhos, que traz uma concepção crítica em relação à tradição autoritária das políticas de assistência social, no contexto - tem que ser dito -

das regras e dos mecanismos neoliberais. Assim, se bem o processo de descentralização se contrapõe a um autoritarismo federalista, também é verdade que ocorre a partir do ideal de justiça social pregado pelo neoliberalismo, segundo o qual a intervenção pública se restringe aos chamados carentes e, basicamente, através da filantropia privada e da ação das comunidades. Interessante esta última proposta, pela discussão que o pensamento neoliberal traz sobre o que se entende como “comunidade”. No contexto de um pensamento que se centra no indivíduo, a ação coletiva também fica caracterizada de forma individualizada e não pela singularização que é produto de agenciamentos coletivos. Desta lógica, o comunitário se torna um território amorfo que sugere “o social”, “o coletivo”, ao mesmo tempo em que é associado ao âmbito privado, ficando difuso em um nebuloso horizonte onde seu conteúdo não pode ser apreendido, até por uma questão conceitual (por sua indefinição) e acaba conduzindo à formulação de um Terceiro Setor muito pouco específico por sugerir, mas que um espaço específico, um debate contido entre o público e o privado.

Conceitos como os de solidariedade ou democratização desaparecem do discurso neoliberal e a individualização emerge através da competência técnica, da eficiência e da motivação como bases da política social, visando “corrigir” as “distorções” da política social desenvolvida nas últimas décadas. O “estímulo-desestímulo” ao trabalho é o paradigma do neoliberalismo. Na área da criança e do adolescente o discurso pedagógico centrado em uma formação “universal” (concepção que produziu a FUNABEM) cede para o apelo à eficiência, à qualificação para o trabalho, paradoxalmente, em um momento em que o mundo vive uma escassez sem precedentes de mercados de trabalho, não mais provocada por uma conjuntura econômica, como ocorreu em 1929, mas resultante das novas bases produtivas que o universo tecnológico introduz. Concretamente, se de um lado o discurso dos “direitos” investe no meio urbano no impedimento legal ao trabalho infantil (inclusive sob o argumento da carência de vagas de trabalho para os adultos) pelo outro, as práticas insti-

tucionais - sobretudo as provenientes das agências financiadoras nacionais e multinacionais - privilegiam o apoio a projetos de “capacitação para o trabalho” tão logo se atinge a idade legalmente permitida. Não se trata de um ideal de “proteção”<sup>7</sup> benevolente, quando se assiste a um cenário de desemprego muito além da qualificação profissional, mas de uma estratégia política que se dá no contexto do ataque à concepção keynesiana de intervenção direta do Estado na economia e da formulação neoliberal de um Estado Mínimo<sup>8</sup> sustentado na competência individual.

O que se transforma em relação a este movimento político, no processo de democratização no Brasil são dois aspectos: por um lado, as reivindicações são feitas junto ao Estado e este não mais as atende, alegando tanto incompetência quanto falta de recursos financeiros. Por outro lado, a falta de condições objetivas para manter padrões sociais estabelecidos, perante o ascendente desemprego e o esvaziamento da máquina pública, se expressa na busca individualizada - e até desesperada - de estratégias de sobrevivência. Esta desagregação conduz à despolitização do movimento reivindicativo. Mais do que isto, leva ao seu descrédito. A discussão sobre a desmobilização política passa pela concepção de Estado. Este, com a máscara de ineficiência, de incompetência e ainda, apoiando-se em categorias como a de ingovernabilidade, oculta a extrema habilidade em relação ao projeto político que se propõe, joga ainda mais com o reducionismo conceitual e transfere a responsabilidade da “ineficiência” ao servidor público. Torna-se, este, o símbolo de incompetência

---

<sup>7</sup> Problematizo o conceito “proteção” em outros textos, como por exemplo em: Scheinvar, E. Anotações para pensar a proteção à criança. Niterói, Revista do Departamento de Psicologia – UFF. Vol.10 – No. 2 e 3 – maio a dezembro de 1998/editada em julho de 2000.

<sup>8</sup> O principal argumento do pensamento neoliberal contra o Estado de bem-estar social é o fato dele limitar o movimento do mercado. Advoga por um Estado Mínimo, ou seja, por um Estado que dê total liberdade à iniciativa privada, que assuma a área social em suas manifestações mais alarmantes e que, para tanto, tenha parâmetros do “máximo” em que pode intervir para garantir sua presença mínima, ao contrário da iniciativa privada, que reivindica os máximos limites para o mercado, sem se comprometer com a área social.

em matéria de gestão: através desta figura se explora a ameaça da “ingovernabilidade”. A gestão pública, a política pública, recai, simbolicamente, nas mãos de um “contingente desqualificado”, responsável pela falência do Estado brasileiro, sem se mencionar que os gestores políticos sempre usaram a máquina pública em seu benefício, pois além de serem, nominalmente, os donos dos maiores capitais do país, souberam construir tão grande riqueza, que o Brasil passou a ser na década de 80 um dos países mais ricos do mundo. Tal reducionismo é percebido de outra forma uma vez destituído o Estado de algumas de suas tradicionais atribuições em relação à política social, quando analisada a forma em que é convocada a sociedade civil a participar da gestão da política pública, que sem uma tradição participativa orgânica e apenas detendo poucos espaços nos mecanismos de gestão, é responsabilizada pelo processo de democratização.

Os mecanismos de gestão política em um Estado burguês autoritário como o brasileiro estão concentrados nas elites que se encontram no poder, desqualificando não apenas a participação do coletivo, da comunidade, mas também impedindo qualquer intervenção dos responsáveis pela execução das ações. O “corpo técnico” ou “especializado”, que vai ao campo de batalha enfrentar realidades enquanto representante do poder público, é dificultado e até impedido de opinar e intervir nas decisões relativas à sua rotina, tendo que se submeter a decisões superiores inadequadas que chegam a ser contraditórias com as práticas também induzidas ou impostas pelo executivo. A coordenação da administração pública no Brasil é definida por alianças políticas. Sob esta condição se estabelece a relação com os trabalhadores públicos e com os usuários das políticas públicas.

Esta tradição traz à tona o debate sobre gestão democrática num sentido amplo e concreto. Pode-se afirmar que juridicamente o Brasil avançou significativamente em matéria de participação nos processos de gestão. Conta-se com uma Constituição Federal que abre importantes espaços, a partir dos quais são formuladas por exemplo, a nova Lei de Diretrizes e Bases na área da educação, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto da

Criança e do Adolescente/ECA: todos instrumentos participativos de gestão. No entanto, são poucos os reflexos, no cotidiano, dos avanços anunciados para o processo de democratização.

No caso do ECA os foros participativos estabelecidos foram os conselhos. Presentes nos três níveis administrativos, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são os responsáveis nos municípios, estados e no âmbito nacional pela formulação das políticas públicas. Com uma estrutura paritária indica a lei que a metade dos membros sejam representantes governamentais e a outra metade da sociedade civil organizada. Para tanto, a sociedade civil organizada nos municípios, nos estados e na federação constituiu os Foros dos Direitos da Criança e do Adolescente para debater suas reivindicações e eleger os seus representantes nos conselhos.

As normas jurídicas assinalam caminhos coesos e até ideais em termos de participação. Inatingíveis sem um exercício anterior, concreto, local, específico, através do qual se acesse aos níveis decisórios de intervenção. Sequer internamente as entidades contam com estruturas participativas, na maioria dos casos. A democracia é um ideal estranho ao cotidiano. Hoje, além da comunidade não deter espaços significativos de intervenção nas práticas das políticas públicas, às vezes tampouco conta com propostas diferentes, por não conhecer as redes que constituem o poder dominante. Portanto, a leitura dos mecanismos que produzem a exclusão se torna um ponto de partida para buscar as brechas onde novas práticas podem ser produzidas, gerando assim, novos processos que se revelem como opções concretas. Esperar que aqueles que sempre são aliçados da definição e execução dos processos elaborem um projeto acabado, tem sido a melhor forma de desmobilizar o movimento social. Este procedimento tem sido um meio de desqualificar saberes locais, concretos, construídos a partir da necessidade, do desejo. Acima de tudo, exigir um projeto acabado para considerar a sociedade civil “apta” a participar, implicaria a reprodução dos mecanismos autoritários e interventores com os quais o Brasil convive há séculos.

O poder dominante sustenta sua prática excludente com o convencimento daqueles que recebem o serviço público. Inclusive, a própria definição dos que constituem a clientela das políticas públicas faz parte da produção de subjetividades que respalda e gera condições para a reprodução das práticas governamentais. A produção material dos serviços se dá de forma concomitante com a produção de subjetividades. A exclusão do serviço público, seja através da falta deste, do impedimento de sua utilização ou do impedimento para se participar de sua formulação, execução e fiscalização, vem se dando de forma “naturalizada”. A própria concepção do que é o âmbito público está em debate.

## **II A individualização do social**

Um importante aspecto a ser colocado em debate é o caráter público do serviço público. Um Estado que defende os interesses de uma classe minoritária se expressa como “dono” dos domínios em cima dos quais se estrutura. Neste contexto, a política pública é tratada a partir dos princípios da iniciativa privada, como instância particular da classe à qual serve o Estado. Considerar o direito a participar, a opinar, a exigir é uma referência a ser construída nas relações sociais no Brasil. Elas têm um traço contido, oprimido, que é associado à produção educadora, às “boas maneiras”. Propor a participação no nível mais singular da produção social é uma ousadia.

A experiência da cidade de Niterói bem pode ser um analisador de tais produções. O Foro dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói foi organizado no contexto do trágico incidente conhecido como “Chacina da Candelária”<sup>9</sup>, mobilizan-

---

<sup>9</sup> Em 23 de julho de 1993 meninos cujo espaço de sobrevivência se dava nos entornos da Igreja da Candelária, na Cidade do Rio de Janeiro, foram brutalmente assassinados enquanto dormiam nas redondezas. Foi uma chacina premeditada, cujos responsáveis foram identificados, processados e absolvidos. De forma coerente com a impunidade, as entidades responsáveis pela encomenda do crime jamais foram implicadas nas investigações.

do expressivo contingente de entidades e grupos que trabalham na área da infância, da juventude e dos direitos humanos. Os efeitos de sensibilização e de mobilização propiciados pela impunidade frente à forma como a política pública lida com a pobreza, logo se fizeram sentir em Niterói tanto no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como no Conselho Tutelar. A história de tais entidades está inscrita no processo de mobilização e participação em favor da garantia dos direitos, dentre os que se encontra o direito à vida. No entanto, para além de uma bandeira que tomou proporções internacionais, a luta cotidiana pela garantia dos direitos não encontrou uma veia que a encausasse com ímpeto e com a adesão da maioria das entidades que compõem o movimento social. Grandes acontecimentos contam com a solidariedade coletiva, mas a construção democrática do espaço público, da estrutura política local, é um desafio que Niterói enfrenta, ainda, timidamente.

De maneira geral, pode-se dizer que as instâncias propostas democratizadamente, como os conselhos, vêm funcionando rotineiramente, contando com as representações da sociedade civil. Mas a intervenção nas estruturas dominantes e, portanto, não democráticas, supõe algo mais que rotinas formais: propostas, estratégias, alianças, mobilizações... imprescindíveis para produzir rupturas e novos agenciamentos coletivos. Reunir-se não é o bastante para se falar em participação, mobilização e democracia. Pelo contrário, de acordo com o sentido da reunião, esta pode ser uma forma de dar legitimidade ao poder instituído, de fortalecer as estruturas privadas e, inclusive, a tradição clientelística. Para além das intenções particulares dos participantes dos foros coletivos, o que confere um sentido diferenciado à sua ação são as suas propostas, os processos para a sua implementação e os efeitos que produzem.

As generalizações que naturalizam as relações, se abordadas conceitualmente são desmistificadas. Assim, tem-se que na sociedade moderna o social deixa de ser a analogia do coletivo e passa a ser referido como a esfera pública: como o que não pertence a domínios particulares, mas que se baseia no caráter pri-

vado das individualidades. Uma coisa é ter acesso à propriedade privada, outra é formar parte de uma estrutura de dominação privada; ser parte de uma estrutura caracterizada pela presença de individualidades privadas. Neste sentido, como aponta Werneck Viana (1976), trata-se da afirmação de relações privadas que, mais que garantir a “posse” de bens materiais, reafirmam a presença do privado enquanto “função social”. É a partir desta relação que se propõe a discussão dos espaços coletivos, dos espaços públicos em que os grupos sociais se organizam e articulam seus movimentos.

A experiência junto ao Foro dos Direitos da Criança e do Adolescente e aos conselhos de Niterói, desenvolvida no contexto de projetos realizados na UFF<sup>10</sup>, apontam não apenas para a fragilidade do movimento social para intervir nas estruturas políticas do município e do estado, mas sobretudo, para questões que produzem, como efeito, tal fragilização. Dentre elas, esta análise apresenta as seguintes: (1) a presença do pensamento higiênico, sustentado no poder médico (que se torna hegemônico, no Brasil, nos finais do século XIX e no século XX) que instrumentaliza a relação entre a família moderna e os aparelhos do Estado, oferecendo bases científicas necessárias para o estabelecimento das novas ordens sociais. O higienismo, enquanto dispositivo, interveém em toda a organização social seja no âmbito arquitetônico, biológico, afetivo, etc. sobretudo através dos lares, produzindo subjetividades individualizantes que têm efeitos concretos tais como a potencialização da família nuclear burguesa, redundando na sua culpabilização como forma de transferir-lhe a responsabilidade pelos problemas sociais; (2) a filantropia como abordagem despolitizante que consolida uma rede de dependência dos po-

---

<sup>10</sup> Trata-se de diversos projetos que venho desenvolvendo no Serviço de Psicologia Aplicada da UFF, em parceria com Maria Lívia do Nascimento e Kátia Aguiar, do Departamento de Psicologia (UFF), através dos quais alunos dos cursos de psicologia e pedagogia fazem estágio e trabalho de extensão tanto no Foro dos Direitos da Criança e do Adolescente como no conselho tutelar, participando, também, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.



bres; (3) a relação clientelística entre boa parte das entidades atuantes nesta área e o poder instituído, fortalecendo uma cultura submissa; (4) a conseqüente falta de autonomia; (5) o desconhecimento da estrutura política, que faz com que não se saiba como encaminhar as reivindicações para torná-las instrumentos de intervenção direta na área administrativa e política; (6) o autoritarismo e o paternalismo interno às entidades que não têm na politização e conseqüente mobilização suas formas de ação e (7) o decorrente isolamento das lideranças em relação às suas bases, já que o canal participativo é apenas formal e não uma prática constitutiva de seus critérios e programas. Da mesma forma, o isolamento também se dá em relação ao movimento social, pois as decisões tomadas nas entidades são, de fato, a somatória de individualidades e não fruto de uma prática coletiva.

Não sendo a democracia o exercício que estrutura o movimento social, de um lado percebe-se uma rotina circunscrita a processos burocráticos formais, sem qualquer sustentação em termos de politização do debate e mobilização das bases. De outro lado, a abordagem das questões tanto institucionais como dos casos particulares abordados, se caracterizam pela individualização. Trata-se cada caso como único e como se ele se esgotasse em si mesmo. O discurso histórico e político está totalmente ausente na abordagem de uma área cuja estrutura atual é fruto da compreensão de sua produção histórica e política. A área dos direitos da criança e do adolescente não é um objeto do deleite humano, mas uma denúncia de processos de exploração e dominação que por séculos têm condicionado a vida humana e do seu entorno a níveis inconcebíveis de degradação.

A importância de tais movimentos estriba na sua capacidade de intervir na cena política produzindo relações que vão dando novos matizes à estrutura de poder. Tal o sentido da proposta do movimento social de incorporar a sociedade civil organizada, por intermédio dos conselhos, nas esferas de formulação, execução e fiscalização política, dando outro significado à tática neoliberal de transferir a ação social para as comunidades. A

ação da sociedade civil organizada, sob esses novos termos, transcende o ativismo com que tradicionalmente é concebida a ação social, para instalar-se nos terrenos da articulação e formulação política institucional. Para tanto, porém, além de demandas estruturais, a subjetividade em relação à produção das relações sociais e à luta pela garantia dos direitos é fundamental, por serem os grupos, com suas idéias e recursos os que têm condições de tornar as plataformas políticas e legais dados de realidade.

A discussão do conselho passa, acima de tudo, pela produção de subjetividades característica de determinado contexto histórico e não por parâmetros de verdades, incapazes de perceber as potencialidades contidas nos vetores que se agenciam através dos mecanismos de gestão. A formação dos conselhos é uma proposta que expressa tanto a busca de articulação dos movimentos/entidades particulares como a compreensão da necessidade de se intervir nas estruturas formais de poder.

Ainda que plural, o conselho é produzido no âmbito de um sistema político estruturado sobre bases burguesas, cuja subjetivação se pauta na lógica privada, individualizante e cujos mecanismos intervêm diretamente nos corpos. Como sintetiza Foucault, trata-se de um sistema estruturado através do poder disciplinar; através de um tipo de poder “*que se exerce continuamente através da vigilância*” (1982, p.179) e que, muito além, vai cimentando concepções que levam ao controle mesmo fora de tais espaços. Para Deleuze (1992) a sociedade de controle substitui a sociedade disciplinar, na qual pouco a pouco as novas tecnologias vão moldando “*corpos docilizados*” (Foucault) de forma tal que os centros de confinamento, aos poucos, vão cedendo para formas de controle contínuas, intermináveis, monitoradas por máquinas diversas que se unificam através de uma concepção em torno de produtos finais e não mais do processo produtivo.

Embora a partir das máquinas de controle, que não necessariamente se transformam com a promulgação de uma lei – como o é o Estatuto da Criança e do Adolescente – as intervenções ocorrem nas engrenagens que cotidianamente agem de for-

ma direta nas relações sociais, afirmando a possibilidade de estabelecer um debate entre as diferentes posições políticas, fazendo emergir singularidades no espaço múltiplo que o conselho propicia. Tarefa nada simples pela formação normalizadora característica da sociedade disciplinar e, portanto, da sociedade civil organizada, que é convocada a intervir a partir de condições concretas em termos de maneiras de pensar e de recursos materiais, tais como os equipamentos sociais e as técnicas de intervenção.

A luta pelos direitos sai do território da legalidade - onde toda lei pode ser burlada - para instalar-se na análise dos dispositivos produzidos pela sociedade moderna, os quais, segundo Foucault, têm se localizado em torno das disciplinas e forjado técnicas normalizadoras sustentadas no discurso científico. Entretanto, não podem ser feitos cortes estanques nos processos sociais, simultaneamente ao exercício do poder dominante que se dá através do direito. O Poder Soberano estabelece um elo visível, concreto e até pessoal na relação de poder, ao passo que a disciplina, através de dispositivos técnicos, tem como mecanismo de assujeitamento a neutralidade científica, característica dos equipamentos de assistência social, onde são reforçados os modelos hegemônicos como “naturais”, produzindo efeitos de normalização. Assim sendo, o saber técnico em torno do qual se consolidam os equipamentos sociais é colocado em análise quando entendido que *“as disciplinas veicularão um discurso que será o da regra, não da regra jurídica derivada da soberania, mas o da regra ‘natural’, quer dizer, da norma; definirão um código que não será o da lei mas o da normalização; referir-se-ão a um horizonte teórico que não pode ser de maneira alguma o edifício do direito mas o domínio das ciências humanas; a sua jurisprudência será a de um saber clínico”* (Foucault, 1982, p. 189).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também se sustenta no controle através de dispositivos estratégicos que garantam outras formas de sujeição. Mas, com base no saber técnico que as disciplinas enraízam, a intervenção historicamente vai cedendo para o controle dos corpos. O conselho tutelar é um bom

exemplo disto. Proposto pelo ECA, é constituído por cinco membros eleitos pela comunidade, cuja atribuição é encaminhar os casos de violação de direitos para que estes sejam ressarcidos. Trata-se de uma instância política, pois não é lá que hão de se garantir os direitos, mas é lá onde eles hão de ser reivindicados. No entanto, precisamente a falta de mobilização do movimento social e a sua despolíticação vêm tornando algumas das experiências de conselhos tutelares um âmbito de enraizamento das disciplinas. Na ausência de um movimento reivindicativo, adota-se a política de atendimento imediato, com abordagens individualizadas, perdendo-se a perspectiva de intervenção na estrutura política. A despotencialização do movimento propiciou um debate sobre a qualificação técnica necessária para se ser conselheiro tutelar. Ou seja, quando deslocada a prática de sua atribuição reivindicativa, o debate que lhe acompanha sobre os critérios para a eleição de conselheiros tem encontrado eco no discurso da competência técnica e, até, no equilíbrio psicológico.

Desta perspectiva, não só o caso atendido é individualizado, mas a própria prática do conselheiro passa a ser entendida como uma questão de capacidades pessoais, com destaque ao critério afetivo, quando propostos exames psi que atestem o seu “equilíbrio emocional”. Em experiências sustentadas sob tais bases o diálogo com a máquina pública passa a ser rotineira, burocrática, tendo como efeito a submissão aos limites instituídos, sem produzir rupturas nos modelos dominantes. São estas, práticas presentes no debate sobre os conselhos e a gestão da política para a infância e a adolescência.

No contexto de uma sociedade de controle, os conselhos expressam uma formação pedagógica, concepções de cidadania. Assim que, sem cair em apelos românticos, os conselhos podem ser pensados tanto como um veículo de afirmação de relações autoritárias, como uma brecha para a instalação de processos democráticos, por tratar-se de uma proposta onde a possibilidade do plural contribua com o questionamento de leituras naturalizadas de relações que vêm fundamentando, por séculos, a estrutura política moderna ou, especificamente, a política social ou, mais

concretamente, a política para a infância e a adolescência no mundo ocidental.

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1989

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Brasília, 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente

COUTINHO, C.N. Contra a Corrente. Rio de Janeiro, Ed. Cortez, 2000.

CHAUÍ, M. Cultura e Democracia. São Paulo, Ed. Moderna, 1993

DELEUZE, G. “Controle e Devir” e “Post Scriptum – Sobre as sociedades de controle” In: Conversações, Rio de Janeiro, Editora 34, 1992.

DONZELOT, J. A Polícia das Famílias. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1980.

DRAIBE, S. M. “As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”, In: IPEA, Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, IPEA/IPLAN, vol.4., 1989.

FOUCAULT, M. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal Ed., 1982

FRIEDMAN, M. Capitalismo e Liberdade. São Paulo, Arte Nova, 1977.

GENTILI, P. e SADER, E (.Org). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

GOHN, M.G. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GRAMSCI, A. Cuadernos de la Cárcel. México, Ediciones Era, 1981.

\_\_\_\_\_. Obras Escolhidas. São Paulo, Martins Fontes, 1978.

GUATTARI, F. e ROLNIK, S. Micropolítica. Cartografias do Desejo. Petrópolis, Vozes, 1996.

OLIVEIRA, F. de e PAOLI, M. C. (org). Os Sentidos da Democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, Ed. Vozes, 1999.

SCHEINVAR, E. O Feitiço da Política Pública ou Como garante o Estado brasileiro a violação dos direitos da criança e do adolescente? Tese de Doutorado em Educação. Niterói, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2001

SEMERARO, G. 1998. *Gramsci e a Questão da Sociedade Civil*. Rio de Janeiro. 261 págs. Tese de Doutorado em Educação. UFRJ.

SPOSATI, A. et. alli. A Assistência na Trajetória das Políticas sociais Brasileiras. São Paulo, Cortez, 1989.

WERNECK VIANA, L. Liberalismo e Sindicato no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.