3.

Espaço Público: onde está o Conselho Tutelar?

Conforme visto no capítulo anterior, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece as concepções de criança e de adolescente como sujeitos de direitos e institui o Conselho Tutelar como um órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento desses direitos. Uma das atribuições do Conselho Tutelar como já foi dito é representar a sociedade civil através do assessoramento ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos infanto-juvenis.

Nesse sentido, o presente capítulo visa mostrar uma reflexão sobre o Conselho Tutelar e sua interlocução com o Estado e a sociedade civil enquanto um possível espaço público de respeito aos direitos humanos. Para atingir esse objetivo, é apresentada uma breve concepção histórica básica de Estado versus sociedade civil através de pensadores que revolucionaram seu tempo e a conceituação de espaço público segundo o pensamento de Hannah Arendt (2008). Além disso, são expostas algumas características do Conselho Tutelar preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na literatura brasileira que contribuem para refletir sobre a sua representação enquanto sociedade civil e possível espaço público na assessoria ao Poder Executivo no que se refere às políticas públicas na área infanto-juvenil.

3.1.

Estado e Sociedade Civil: um brevíssimo histórico

No início do século XVII, Thomas Hobbes introduz a discussão sobre origem contratual do Estado que contribui para superar a fase do Estado tecnocrático, baseada no direito divino. Com sua clássica obra *O Leviatã*, defende o poder infinito de quem governa em nome da manutenção da ordem onde o Estado, e não mais a Igreja, torna-se senhor absoluto da vida e dos comportamentos humanos (Bandeira, 2006). A passagem do estado de natureza ao

Estado é representada pela passagem de uma condição na qual cada um utiliza a própria força contra os demais a uma condição na qual o direito de usar a força cabe apenas ao soberano, assim o poder político assume uma conotação que permanece constante até hoje (Bobbio, 2003).

Segundo Pereira (2008), foi somente na obra de Hobbes que o Estado passou a ser verdadeiramente encarado como uma entidade artificial (e não natural) e, por conseguinte, separada tanto da pessoa do governante quando da função do governo. Pereira (2008) acrescenta que Hobbes evidenciava que o Estado e o governante fossem dotados de poderes absolutos, para que pudessem enfrentar os instintos destrutivos dos indivíduos (burguesia ascendente) e protegê-los de si mesmos. Em Hobbes, o poder por excelência é o poder político que é legitimado por uma específica delegação de indivíduos isolados que controla tanto o poder espiritual (cuja tarefa é essencialmente o ensinamento) quanto o econômico (Bobbio, 2003).

No que se refere à concepção de sociedade civil, o caráter específico do estado de natureza hobbesiano é a guerra de todos contra todos: “a sociedade civil é exatamente esta guerra [do homem contra o homem]” (Bobbio, 2003). No modelo de Hobbes, o Estado é a antítese do estado de natureza, da *societas naturalis* (constituída por indivíduos hipoteticamente livres e iguais); a *societas civilis* hobbesiana é constituída mediante acordo dos indivíduos que decidem sair do estado de natureza. Segundo Pereira (2008), Hobbes considerava a vida humana sob o Estado-civil como racional, inteligente, sociável, decente e sem violência, sendo assim, a sociedade civil passou a significar tanto política como sociedade civilizada.

Ao final do século XVII, John Locke criticava o absolutismo através de uma concepção positiva dos direitos do homem e das liberdades individuais importantes para libertar politicamente a sociedade inglesa da tirania predominante (Bandeira, 2006). Para Locke, a maior qualidade humana se mostrava num interesse pessoal esclarecido que na maior parte das vezes, permitia a convivência pacífica, mesmo em estado de natureza. Sendo assim, não era necessário um Estado absoluto, nos moldes hobbesianos, mas sim um Estado que

fosse capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que construam as bases da teoria política do liberalismo (vida, liberdade e propriedade privada) e, em defesa desses direitos, os indivíduos formaram a sociedade por consentimento (contrato) e se submeteram à regulação do Estado (Pereira, 2008). Na teoria de Locke, o fim do governo civil é a garantia da propriedade enquanto direito individual que precede o nascimento do Estado e o poder do pai sobre os filhos e o poder do capitão de uma galera sobre seus os galeotes se diferenciam do poder do governo civil. Segundo ele, o poder do pai é um poder cujo fundamento é natural, o senhorial é efeito do direito de punir quem se tornou culpado de grave delito e o poder civil está fundado sobre o consenso expresso daqueles aos quais é destinado (Bobbio, 2003).

No início do século XVIII, Montesquieu faz uma profunda crítica ao discutir nas relações sociais e institucionais, as técnicas de liberdade, os instrumentos de proteção, evidenciando a necessidade de haver separação e equilíbrio de poderes. A sua obra *O Espírito das Leis* foi transformada pelo constitucionalismo europeu em breviário da democracia representativa e manual cívico da liberdade moderna. Para esse autor, a democracia, na ordem republicana, apresenta-se como nova virtude moral com plena capacidade de envolver todos na renúncia e no sacrifício por amor à pátria e às leis e tem a liberdade como virtude por excelência (Bandeira, 2006). Através da idealização que Montesquieu faz da monarquia inglesa, na qual vê realizado o princípio da separação de poderes, a monarquia constitucional passa a ser interpretada como forma mista e torna-se o modelo universal de Estado após a revolução francesa (Bobbio, 2003).

Ainda no século XVIII, Jean-Jacques Rousseau, em sua obra *Contrato Social*, mostra a noção de liberdade como direito e dever e com o qual, por meio de contrato social, se alcança a vontade geral; e a vontade individual é submetida à vontade geral e ao bem público, contribuindo para que o Estado imponha ao homem deveres e obrigações políticas e sociais que justificam a própria existência do Estado (Bandeira, 2006). Rousseau também traz contribuições para a reflexão sobre a concepção de sociedade civil que, segundo o autor, surge do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse “Isso é meu”. Enquanto para Locke e Hobbes, a sociedade civil é uma sociedade civilizada porque é política,

para Rousseau, a sociedade civil é civilizada (e cheia de defeitos, usurpações, banditismos, explorações) porque ainda não é política. Rousseau é defensor do princípio de igualdade¹, em que a vida em estágio natural é civilizada e cujos valores devem ser recuperados na construção da sociedade política. Nesse sentido, o Estado resulta da formação contratual para servir o povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é fonte da vontade geral (Pereira, 2008). Rousseau denomina de *société civile*, atribuindo ao adjetivo *civile* o significado civilizado, não excluindo que esta sociedade seja também, em embrião, uma sociedade política diferente do estado da natureza, embora na forma corrupta do domínio dos fortes sobre os fracos, dos ricos sobre os pobres (Bobbio, 2003).

No início do século XIX, Georg Wilhelm Friedrich Hegel reestabelece a distinção entre Estado e sociedade, mas coloca o Estado como fundamento da sociedade civil e da família. Para ele, o Estado detém a soberania e não o povo e, portanto, é o Estado que funda o povo e organiza a sociedade, mas a estabilidade desse Estado só podia ser alcançada se os súditos compartilhassem valores éticos comuns. A sociedade civil, segundo esse autor, representa o momento em que a unidade familiar se dissolve nas classes sociais antagônicas, ainda guiadas pelas necessidades, mas cujas lutas promoviam a instauração de leis como forma de regulação de conflitos sociais. Assim, a sociedade civil continha elementos do Estado, mas não era Estado por falta de organizabilidade. Embora, para Hegel, a sociedade civil “*se transforme em Estado, há entre ambos (Estado e sociedade civil) distinções e não identificações diretas tal como pensavam os jusnaturalistas, Hobbes e Locke*” (Pereira, 2008:155). A sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado (jurídico-administrativo) cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o Estado propriamente dito representa o momento ético-político cujo objetivo é realizar a adesão íntima dos cidadãos à totalidade de que faz parte. As categorias hegelianas têm uma dimensão histórica e são ao mesmo tempo partes interligadas de uma concepção global da realidade (Bobbio, 2003).

¹ Diferente do pensamento de Locke e Hobbes que defendiam o princípio da liberdade (Bobbio, 2003).

Para Karl Heinrich Marx, contemporâneo de Hegel, não é o Estado que organiza a sociedade, mas a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, caráter e de recursos políticos. Nas palavras de Marx, “*o conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem formas de consciência social*” (1859 apud Gruppi, 1980: 27), sendo o Estado determinado pelas relações econômicas. Marx, diferente de Hegel, criticava o Estado e não o legitimava, pelo contrário, evidenciava o caráter alienante do Estado. Além disso, no seu conceito de sociedade civil burguesa, Marx designa o modo de divisão e organização do trabalho em condições de predomínio do capital inserido em um campo mais amplo sociopolítico e cultural em que essa divisão e organização se inscrevem (Pereira, 2008). Portanto, Marx faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas e passa a significar o conjunto de relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado, exaurindo a compreensão da esfera pré-estatal distinta e separada do Estado (Bobbio, 2003).

Já no início do século XX, Antonio Gramsci amplia o conceito de Estado que inclui a sociedade, diferenciando-se da concepção restrita de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou de “base material” (Bobbio, 2003). Para Gramsci, existe distinção entre sociedade civil e Estado, a sociedade civil está inserida em um dos dois eixos superestruturais, isto é, naquele constituído por um conjunto de organismos e instituições de caráter privado que corresponde à função de hegemonia e, em outro eixo, está a sociedade política, identificada com o Estado, a qual corresponde à função de domínio ou coerção. O conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de *Estado ampliado* que exerce ao mesmo tempo a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política). Portanto, a sociedade política e a sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder, tornando assim o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo que exerce a dominação também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o

conjunto da sociedade a fim de atender a demanda e as necessidades sociais (Pereira, 2008).

No pensamento de Gramsci, o Estado a ser constituído para a emancipação humana é subordinado a sociedade e se efetiva enquanto espaço democrático (Bandeira, 2006). Os espaços públicos se apresentam como alternativa para o desenvolvimento de um processo de democratização do Estado e da sociedade civil, contribuindo com a ruptura da perspectiva secundária da sociedade em relação ao Estado.

Diante deste contexto de democracia de direitos, o estudo do espaço público na visão arendtiana que se faz a seguir, parece desafiador.

3.2.

Espaço público: uma visão arendtiana

Para Hannah Arendt, segundo Freitas et al. (2007), a noção de espaço público refere-se ao *locus* privilegiado do diálogo plural e democrático e é nesse espaço que a pluralidade dos sujeitos tem a possibilidade, através de palavras e ações, de revelar a originalidade de sua conduta em uma comunidade criativa e criadora. Rompendo assim com o mundo de interesses privados, onde se torna inviável a participação democrática. Além disso, o espaço público tem uma característica política, mas segundo Arendt (1999):

Esse espaço público só se torna político quando assegurado numa cidade, quer dizer, quando ligado a lugar palpável que possa sobreviver tanto aos feitos memoráveis quanto aos nomes dos memoráveis autores... (Arendt, 1999:54).

De acordo com o pensamento arendtiano, só no espaço público é possível desempenhar a liberdade que se constitui através da ação conjunta entre os homens nesse espaço (Duarte, 2002). A liberdade se situa na esfera pública da pluralidade humana e da participação democrática. Nas palavras de Hannah Arendt (2005):

(...) sempre que o mundo artificial não se torna palco para a ação e discurso - como ocorre com comunidades governadas despoticamente que os banem para a estreiteza dos lares, impedindo assim o acesso de uma esfera pública – a liberdade não possui realidade concreta. Sem um âmbito público politicamente assegurado, falta à liberdade o espaço concreto onde aparecer (Arendt, 2005: 195).

Todos se tornam iguais como membros de uma comunidade política em função da condição que garante a todos direitos iguais e o “pensar no plural” exige comunicação (Freitas et al. , 2007). A pluralidade humana é a condição básica da ação e do discurso no pensamento arendtiano e tem o duplo aspecto de igualdade e diferença, segundo Arendt (2008):

Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreenderem-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferísse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender (Arendt, 2008:188).

É na diferença e na igualdade que os homens se fortalecem, através das palavras e ações para a construção de uma democracia de direitos. No espaço público se age em conjunto e a ação é realizada através do diálogo democrático em torno de um mundo que é comum a todos em igualdade de direitos, onde a cidadania se concretiza através do “direito a ter direito” (Arendt, 1989).

Há a possibilidade da participação da sociedade civil na construção democrática onde ocorre a partilha de poder de decisão entre o Estado e a sociedade, mas também há a possibilidade se haver um limite à construção dos espaços públicos que possa representar a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade, considerando a ideologia neoliberal no trato às questões públicas (Neves, 2007). Para evitar esse repasse de responsabilidades, os espaços públicos devem conferir legitimidade aos conflitos, às demandas sociais e nos quais a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo de discussões e de uma permanente interlocução, rompendo com a versão autoritária solidamente enraizada na história política do país (Teles, 1999).

No contexto das práticas democráticas, dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 é que, contraditoriamente, se insere uma perspectiva de redução de direitos, de focalização de políticas sociais, de precarização do

trabalho, do aumento do desemprego, influenciados pela política neoliberal estabelecida no Brasil. Sendo assim, torna-se um desafio para os Conselhos Tutelares, enquanto possíveis espaços públicos democráticos, garantir direitos infanto-juvenis preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente.

3.3.

Conselho Tutelar : um espaço público em construção

Os Conselhos Tutelares são permanentes, autônomos, não jurisdicionais e são responsáveis pela aplicação de medidas protetivas em caso de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes (artigos 98, 101, 105 e 129 do ECA), na forma de encaminhamentos para a rede de serviços, portanto, não são executores de políticas públicas.

Segundo Andrade (2000), os Conselhos Tutelares foram criados como espaços públicos intermediários² entre a sociedade e o Estado a serem ocupados pelos cidadãos para garantir a aplicação da lei federal e os direitos nela contidos. O autor acrescenta, que tal como expresso no ECA, esses órgãos tem a função de tutelar, de defender, de assistir, que se fundamenta em uma concepção política de organização social regulada por leis e normas e que é o único espaço público que traz a característica de ser lateral à justiça, por ter as atribuições de garantir a execução da lei. Compartilhando dessa perspectiva, Silva (1995) expõe que:

Os CTs possuem autorização legal para fiscalizar os direitos contemplados em uma lei federal, o que acaba revelando-se uma tarefa mais complexa por abranger, de um lado a legitimação de princípios e, de outro, a disputa cotidiana por recursos públicos e pela consolidação de uma nova autoridade pública frente àquelas já atuantes (Silva, 1995:31).

Já Bandeira (2006) considera o Conselho Tutelar como conquista de um espaço na esfera do poder público, inserido nas relações que se estabelecem entre

² O autor utiliza o termo “intermediário”, pois ao analisar o inciso IX do artigo 136 do ECA, que se refere a uma das atribuições do Conselho Tutelar, ele caracteriza o órgão como co-gestor e, por isso, intermediário entre a sociedade e o Estado.

sociedade civil e Estado. É um espaço de conflitos e contradições sociais que pode ser crítico, por uma cidadania ativa, ou pode ser um espaço de acomodação e “silenciamento”, até mesmo de negação de direitos, quando se reduz ao atendimento burocrático, ao legalismo, ao caráter punitivo das famílias. Enquanto espaço público deveria promover o controle social através da democratização e da transparência do Estado, estabelecendo constantes lutas por efetivar políticas públicas, para ampliar o bem estar social.

Quando o Conselho Tutelar segue a perspectiva burocrática e de caráter punitivo das famílias, esse órgão nega o próprio poder que possui de agir em conjunto e nega o uso da autoridade enquanto mediação, pois segundo o pensamento de Arendt (2008):

O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades (Arendt, 2008: 212).

A inserção do Conselho Tutelar enquanto espaço público, mesmo que intermediário, precisa ser compreendida na concepção democrática, onde o poder se exerce através do *“respeito e limites nas relações sociais, ou seja, sem coerção nem constrangimento”* (Arendt, 2002 apud Freitas et al., 2007). Portanto, evitando que o Conselho Tutelar seja visto como órgão punitivo pela sociedade, que reafirma, na perspectiva foucaultiana (1996), o Direito, enquanto instrumento de dominação.

Ao se distanciar dessa perspectiva de punição, Bandeira (2006) destaca o Conselho Tutelar como semente de democracia participativa, como espaço público autônomo, sendo necessária à articulação com a sociedade civil, na perspectiva apontada por Gramsci, da autodeterminação democrática da sociedade civil; e através da filosofia educacional de Paulo Freire onde a educação é compreendida e desenvolvida na dimensão da crítica ao capitalismo e do engajamento prospectivo que viabilize e fortaleça a esperança para lutar pela emancipação humana.

Duarte (2002) indica que a história da modernidade trata sempre do conflito Estado-nação, organizado em torno de seus interesses particulares representados pelos partidos políticos. É na tensão entre participação política e representação política que se decide, segundo Hannah Arendt, a própria dignidade do espaço político. Para Duarte (2002), o sistema de conselhos seria a base de fundação de uma nova forma de governo e da transformação do Estado a partir do fortalecimento dos princípios federativo e participativo. Bandeira (2006) destaca que o Conselho Tutelar foi criado como espaço público autônomo para exercer e fortalecer o Estado democrático de direito, mas que sua essência é exercitada no campo contraditório de atuação da sociedade civil, que tanto pode servir de elemento propulsor da democracia ativa; quanto para instaurar formas reacionárias de ação política totalitária, silenciando a própria organização da sociedade civil. Portanto, o Conselho Tutelar enfrenta esse paradoxo e sofre a influência da pobreza política³ que se insere nas relações entre Estado e sociedade civil.

O Conselho Tutelar, não há dúvida, é de grande relevância para a garantia de direitos de crianças e adolescentes, mas sua atuação deve estar vinculada à concepção da participação social enquanto espaço público, para além da característica legalista e da perspectiva imediatista dos atendimentos, em prol da garantia efetiva dos direitos infanto-juvenis no Brasil.

Os atendimentos do Conselho Tutelar são realizados com as famílias, ou seja, com os responsáveis e os infantes. Faz-se necessário compreender a dinâmica familiar e o contexto social em que estão inseridos as crianças e adolescentes a fim de garantir seus direitos. O desemprego, o aumento da informalidade, a insegurança no trabalho e outras expressões da questão social fazem parte do cotidiano dessas famílias e precisam ser compreendidas no âmbito do Conselho Tutelar a fim de qualificar os atendimentos. Por exemplo, em casos de violação de direitos devido à negligência, é importante questionar: porque houve negligência dos pais; quais os fatores que levaram a essa negligência; se essa negligência também não é do poder público; qual o ponto de vista dos infantes, dos pais, da instituição, dos preceitos legais. Não é possível mais

³ As explicações do entendimento sobre pobreza política podem ser encontrada em Demo (2003).

entender a negligência e outras violações de direitos, como fatos isolados a fim de culpabilizar as famílias. É necessário ter a compreensão de que contexto está se falando para que as medidas protetivas aplicadas não se tornem medidas punitivas. Nesse sentido, segundo Fávero (2001):

A culpabilização pode traduzir-se, em alguns casos, em interpretações como negligência, abandono, violação de direitos, dentre outros, deixando submerso o conhecimento de determinações estruturais ou conjunturais, de cunho político e econômico, que condicionam a vivência na pobreza por parte de alguns sujeitos envolvidos com esses supostos atos (Fávero, 2001:161).

Trabalhar com a garantia de direitos numa perspectiva de espaço público não se remete apenas ao atendimento das crianças e dos adolescentes, mas das famílias onde estão inseridos, as famílias tradicionais ou em suas novas configurações e que vivenciam as expressões da questão social, conforme será exposto mais adiante.