

Dias “Normais” e Tempos de “Urgência”: Reflexões sobre a atuação do Conselho Tutelar durante a Pandemia de Covid-19¹

Francielly Silva C. A. Rocha (PPGA-UFF)

INTRODUÇÃO

O presente artigo, visa apresentar alguns casos etnográficos e apontamentos da pesquisa, desenvolvida para a dissertação de mestrado em Antropologia, junto ao Conselho Tutelar (CT) na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro sobre os conflitos e moralidades envolvendo famílias, crianças e adolescentes. Nesse caminho, descrevo aqui algumas concepções dos conselheiros tutelares e da equipe técnica da unidade sobre a atuação do órgão e percepções sobre a rotina de atendimentos as famílias ao longo da Pandemia da Covid-19. Destaco ainda, que todas as questões apresentadas na pesquisa surgem da observação em campo, das conversas com diferentes atores relacionados ao CT, do acompanhamento dos atendimentos na unidade e visitas as residências das famílias, como também pela análise dos documentos que compõem a rotina burocrática da instituição e outras normativas produzidas durante o período pandêmico.

Para situar as questões apresentadas pela pesquisa, é importante apresentar os interesses e relevância do trabalho empírico no Conselho Tutelar. Enquanto órgão composto por membros da sociedade civil, o CT representa uma forma não-jurisdicional de administrar os conflitos envolvendo crianças e adolescentes. Nesse sentido, como uma forma de “mediação comunitária” dos conflitos (SALES, 2004), o modelo de CT preconizado pelo ECA enfatiza a comunidade como um local de harmonia, propício a comunicação, diálogo e autorregulação, como forma de administrar os conflitos sociais. Através desta forma de administrar os conflitos também se esperava “criar vínculos, laços, fortalecer o sentimento de cidadania e de participação da vida social” (SALES, 2004). Por outro lado, por se tratar de um serviço público, apesar de ser uma instituição comunitária, o exercício de suas responsabilidades e a forma de exercê-las estão condicionadas à lei que o instituiu, e não a vontade da população (Frizzo, 2011). Com a proposta de descentralização do Poder Judiciário no tratamento desses conflitos, o CT deveria então agir como instância preventiva e mais próxima aos trabalhadores sociais, além da vizinhança, com a chamada rede de proteção a partir de denúncias de violação dos direitos previstos no ECA (Frizzo, 2011). Assim, esse lugar intermediário entre a sociedade

¹ VII ENADIR – GT.12 – Interseções da Antropologia com os Direitos de crianças, adolescentes e jovens no contexto da pandemia de Covid-19.

civil e o Estado tornou o CT um espaço promissor para análise dessa relação e as formas de administração de conflitos por ela construída. Segundo Ribeiro (1998:291), os dados gerados pelos atendimentos do CT redimensionam e participam da construção da infância e da adolescência como problema social. Desta forma, os casos que chegam ao CT, registrados e reportados a outras instâncias do sistema de garantia de direitos, redefinem e legitimam as ações de proteção.

Neste artigo, proponho pensar, através das categorias nativas e da análise dos dados sobre os atendimentos da unidade, a construção da narrativa da equipe que compõem o Conselho Tutelar sobre os “dias normais” e “tempos de urgência” durante a pandemia da Covid-19 no Brasil. Baseado nas falas reiteradas sobre uma diferença nessa temporalidade antes e durante a pandemia, descrevo etnograficamente aqui, parte das experiências narradas pelos atores sobre a atuação do órgão durante a crise sanitária iniciada em 2020, como também a construção da pesquisa realizada entre o “ordinário e o excepcional na rotina das agências” (Eilbaum e Medeiros, 2015; 2016). Embora o trabalho de campo junto ao CT tenha iniciado em 2019, com a participação em eventos relacionados, com acompanhamento do processo de escolha dos conselheiros e com conversas informais com os atores, destaco que as narrativas sobre a rotina da instituição antes da pandemia chegam a mim através da percepção dos próprios interlocutores. Ao mesmo tempo em que os documentos que compõem o funcionamento do CT são tecnologias de “produção e fabricação das realidades” (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 9), em que a materialidade dos registros recriam performaticamente a instituição e suas formas de agência sobre “o novo normal”. Para ampliar as análises a respeito do contexto classificado como “tempo de urgência”, apresento a seguir alguns enquadramentos institucionais sobre a “crise” causada em decorrência da Covid-19 e a percepção sobre a proteção contra violência a crianças e adolescente, bem como a mobilização pública em prol deste tema.

Enquadramentos sobre a “Crise” na Proteção contra a Violência

Desde meados de março de 2020, a pandemia causada pelo Sars-CoV-2 tem produzido cenas de horror pelo mundo. As imagens que retratavam as mortes tornaram ainda mais expostas as fragilidades dos serviços públicos e das instituições no Brasil. Nesse contexto, *o tempo de urgência* causado pela pandemia impactava e intensificava a produção das “vidas precárias” (Butler, 2009). Falar em *tempo de urgência e excepcionalidade* tornou-se “normal” em

reportagens, documentos, normativas, protocolos e na produção acadêmica, na tentativa de produzir enquadramentos sobre a Covid-19 em diversos segmentos e grupos sociais do país.

Para refletir sobre a categoria “crise”, considero aqui, como apresentado por Fassin (2020) que o termo e sua hegemonia no debate público a representam como “uma multiplicidade de situações que supostamente têm relação com uma ruptura na ordem normal das coisas” (p.1). Para o autor, a utilização da categoria “crise” pressupõem um paradoxo em que os eventos críticos passam a representar “o novo normal” (Torres, 2020) com rupturas e catástrofes naturalizadas, com risco de banalizar as tragédias ocorridas ao longo da pandemia. Seguindo esse argumento, como diz Fassin (2020), é necessário fazer uma crítica da crise. Como sugere Torres (2020) uma crítica a partir dos “significados locais das crises, a partir da pesquisa de contextos específicos, como os serviços públicos de saúde, por meio da observação, análise e registro das formas como determinados atores sociais, como os trabalhadores da ponta das políticas públicas, estão percebendo e executando suas atividades diante das crises” (2020, p. 2). Ressaltando que, como salienta Harvey (2020), a pandemia apresenta um caráter de classe, raça e gênero, expondo como grupos sociais mais vulneráveis e sob opressão, nesse contexto também serão os mais afetados pela crise.

No campo da proteção aos direitos da infância e da juventude, as disputas sobre os enquadramentos possíveis sobre “a crise” obtiveram alguns destaques. Os impactos causados pela pandemia na garantia de direitos de crianças e adolescentes se tornaram alvo de debates e mobilizações políticas em contextos específicos. Nas redes sociais, havia uma grande divulgação sobre o possível aumento de casos de violação de direitos durante a pandemia, com a realização de Lives, postagens e hashtag como a “#EmCasaSemViolência”, que se dedicavam a abordar o assunto.

Algumas Figuras políticas, como a Ministra Damares Alves, contribuía para a “Proliferação de discursos” (Foucault, 2008) que associam o fechamento das unidades escolares durante a pandemia ao aumento de casos de violência contra crianças e adolescentes. Em uma dessas ocasiões, a titular do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) na cerimônia em referência ao Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infantil, que contou com a presença do presidente Jair Bolsonaro, defensor da retomada das aulas presenciais nas escolas, a ministra apresentou que:

“Esse evento é para mandar um recado para o Brasil: acabou, basta de violência contra a criança. Os números nos assustam. Nossos telefones tocaram 3,5 milhões de vezes no

ano passado. No ano de pandemia o número de ligações diminuiu e a gente sabe o porquê: as crianças estavam em casa e não na escola. Aqui fica o registro da preocupação do presidente e da ministra com as crianças que vamos receber nas escolas agora”². (Ministra Damares Alves)

Sobre esse fundo discursivo, durante a pandemia “a casa” tornou-se um objeto de disputa. Se baseados no discurso científico, a #FiqueemCasa a apresentava como lugar de preservação da vida e contenção da disseminação da Covid-19, para outros grupos, a casa era construída como lugar perigoso para a permanência das crianças. Cabe ressaltar aqui os trabalhos de Fernanda Ribeiro (1996) que, entre outros pontos, demonstraram como no processo de construção do problema social da infância e juventude, o contexto familiar a que pertencem as crianças e adolescentes é considerado como um possível violador da lei, relacionando o “problema social da criança e do adolescente” a um “problema da família” (RIBEIRO, 1996, p. 24), com o grupo familiar se tornando o principal alvo da intervenção institucional.

Outros atores do campo da Proteção da infância, também contribuíam com a construção desses discursos que dimensionavam a “crise”. Assim, durante uma entrevista, ao ser perguntado sobre a influência do contexto de crise gerado pela pandemia do novo coronavírus sobre os casos de violência e abuso de crianças e adolescentes, um dos conselheiros do Conselho Estadual de Direitos Humanos de São Paulo (Condepe) e ex-conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) afirmou que:

“No contexto do isolamento social, muitas vítimas estão confinadas com seus agressores e reféns dos violadores. Denúncias que envolvem maus tratos e violências contra crianças e adolescentes, geralmente, são levadas aos serviços de proteção por meio dos educadores e cuidadores. Com escolas e creches fechadas, essas situações de violência têm se agravado, sendo necessárias redes comunitárias de proteção com apoio de vizinhos e agentes sociais”³.

Ainda segundo o “*Guia Covid-19: Educação e Proteção de Crianças e Adolescentes*” elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Plataforma Cada Criança, divulgado pelo CEDECA – RJ⁴, “*sabe-se que em contextos de emergência os riscos de violência contra crianças e adolescentes aumentam*”. Entre as violações relacionadas a

² Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/disque-100-tem-mais-de-6-mil-denuncias-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-em-2021>

³ Disponível em: <https://gife.org.br/no-mes-em-que-o-eca-completa-30-anos-especialistas-afirmam-que-pandemia-agrava-ainda-mais-o-cenario-de-violacoes-dos-direitos-de-criancas-e-adolescentes/>

⁴ Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro.

proteção, o guia destaca a exposição a publicidade voltada a criança, riscos de acidentes domésticos, violências e abusos sexuais, trabalho infantil e os impactos no socioeducativo como os pontos mais afetados durante a Pandemia.

Nessas narrativas, a “crise” é representada como um agravamento das violações em decorrência da permanência de crianças e adolescentes em casa, por um lado, e pelo enfraquecimento dos grupos que exercem cuidado, por outro. Outra questão é analisar categorias classificatórias como "risco", "confinados", "abuso sexual", etc. — utilizadas para representar as diferentes formas de violação de direitos e crise durante a pandemia. Se, como apresentaram Durkheim e Mauss (2009 [1968]), “a classificação das coisas reproduz a classificação dos homens”, a distinção entre o que é ou não considerado como violação de direitos e o enquadramento da crise nas categorias determinadas pelo ECA, sinalizam uma forma classificatória para além das questões burocráticas.

No âmbito normativo, o CONANDA produziu um documento durante a pandemia com orientações sobre a proteção integral de crianças e adolescente foi recomendação nº 01 do CONANDA de 23 de março de 2020. Além de apresentar que a situação de “crise” pode ampliar a vulnerabilidade de crianças e adolescentes a situações de violência no ambiente doméstico/familiar, o documento estimula as ações do Conselhos Tutelares, Serviços de Saúde e demais serviços da rede de proteção para enfrentar o aumento dos casos de violência contra crianças e adolescentes. Nesse sentido propõe que é necessário:

- a. Promover a divulgação dos canais de denúncia nos meios de comunicação, uma vez que vários pontos da rede de proteção não estarão com contato permanente com as crianças/adolescentes;
- b. Dar atenção especial às famílias com histórico de violência contra crianças, crianças em situação de rua, e crianças em casas com cuidadores/familiares usuários de álcool e outras drogas, monitorando as situações já conhecidas e compartilhando informações sobre os casos para garantir o acompanhamento de forma mais efetiva;
- c. Implementar estratégias para minimizar o surgimento de novas situações no contexto de crise/estresse e conflitos que surgirão em decorrência do isolamento domiciliar;
- d. Facilitar o contato das crianças com a rede de proteção para pedido de ajuda e, no caso dos Profissionais da Estratégia de Saúde da Família (ESF) que se mantiverem em atividade de visita domiciliar e que cuidem de famílias com crianças, estes devem estar atentos a essa questão e sempre tentar manter contato direto com a criança em busca de sinais indicativos de situações de violência, os quais devem ser informados à gerência da unidade para devidas providências;
- e. Incluir entre as ações das equipes da ESF atividades e informações sobre estratégias e práticas parentais positivas, com vistas a diminuir eventuais fontes de conflito que possam gerar situações de violência contra crianças e adolescentes no ambiente doméstico;” (Recomendação do CONANDA nº 01 de 23 de março de 2020.)

Em outra perspectiva, sobre os enquadramentos da experiência de crianças e adolescentes no contexto de crise, é interessante apresentar a pesquisa realizada pela Unesco. Com o objetivo de obter informações sobre os “impactos primários e secundários das medidas de prevenção do Covid-19 na vida de crianças e adolescentes e suas famílias”, a Unicef realizou uma pesquisa com abrangência nacional e divulgou em outubro de 2020 relatórios⁵ com base nos dados obtidos pela pesquisa quantitativa. Através de entrevistas telefônicas com questionários desenvolvidos pela Unicef em parceria com a agência de pesquisa, o estudo abordou questões como fonte de informações sobre o covid-19, saúde, água, saneamento e higiene, renda familiar, segurança alimentar e proteção contra violência, tema que nos interessa nesse artigo.

Tratado pelo estudo como um “tema de bastante relevância”, a investigação sobre a Proteção contra a violência abordou indiretamente questões sobre essa problemática, por reconhecer a limitação das perguntas em representar o fenômeno. Por isso, os indicadores abordados durante as entrevistas eram sobre o consumo de substâncias pelos moradores do domicílio, “momentos de tensão no lar”, e, em casos de aumento de conflitos, quais tipos de ajuda os indivíduos buscaram. Relacionando tais indicadores, a pesquisa buscou retratar a situação vivida no âmbito doméstico das famílias com relação aos conflitos. Como resultado dessa pesquisa, a Unicef apresentou que um número expressivo da população reportou um aumento do consumo de substâncias como medicamentos, álcool e tabaco entre os familiares desde o início da pandemia, o que o órgão apresenta como um fator de risco para os casos de violência doméstica.

Em relação aos que afirmaram ter passado por mais momentos de tensão no domicílio durante a pandemia (16%), poucos pediram ajuda a pessoas ou instituições, e um número ainda menor utilizou os canais disponibilizados pelo governo. Entre os agentes contatados no pedido de ajuda, aparecem com destaque líderes religiosos como padre ou pastor (6%), enquanto serviços governamentais com o Conselho Tutelar (3%), visitantes do programa Criança Feliz (3%), a polícia (3%), a delegacia da mulher (1%), Disque 100 ou Disque 180 foram pouco mencionados.

No terceiro relatório produzido pela Unicef, a partir dos mesmos indicadores, no período de maio de 2021, o perfil das entidades a quem os respondentes mais recorreram em situações

⁵ Disponível em: <https://unicef.org/brazil/relatorios/impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-e-m-crianças-e-adolescentes>

de conflito permaneceu com destaque aos líderes religiosos, como padre ou pastor (12%), outra pessoa ou entidade (9%), algum agente comunitário de saúde (7%) e algum professor (5%), enquanto ainda menos indivíduos citaram alguma instituição oficial, como a polícia (2%), o conselho tutelar (1%) e a Delegacia da Mulher (1%), além do Disque 100, Disque 180 e visitantes do programa Criança Feliz, que apresentaram menções que não chegaram a 1% cada. Baseado nos dados obtidos pela pesquisa, nas considerações finais, o relatório conclui que:

“Mesmo considerando um cenário de enfrentamento da pandemia de COVID-19, no qual parcelas significativas das famílias ficaram isoladas em ambiente domiciliar, os dados da pesquisa mostram que os canais disponibilizados pelo Governo Federal, como o disque 100 e o disque 180 foram pouco utilizados em momentos de tensão. O fenômeno pode ser entendido e visto sob diferentes perspectivas, mas pode apontar para a importância de ações de comunicação sobre estes canais de denúncia, gerando maior conhecimento e confiança da população sobre a existência destes canais e na continuação de seu atendimento durante a pandemia.” (Relatório dos Impactos Primários e Secundários da COVID-19 em Crianças e Adolescentes - 3ª rodada)

Ao contrário do que propõem o CONANDA em suas recomendações atribuindo aos serviços governamentais o protagonismo em ações de prevenção e proteção no contexto de crise/estresse e conflitos, o que aponta o relatório da Unesco é que durante a pandemia houve um afastamento da população em relação aos canais de proteção.

A partir das narrativas e enquadramentos apresentados, observo que como apresenta Viana (2002) a “casa” não é pensada como um espaço físico, mas como um espaço moral e burocrático, passível de ser administrado e redefinido de acordo com as instituições. De tal modo, os discursos sobre moralidades vão sendo construídos ou debatidos pelos atores de acordo com os interesses dos sujeitos, construindo uma “dinâmica atravessada por moralidades diversas ora em tensão, ora em confluência” (EILBAUM, 2012), a partir de uma perspectiva que enfatiza a situacionalidade dos valores morais mobilizados pelos atores (EILBAUM, 2012).

Após esses registros, a seguir busco refletir sobre a pandemia e seus desdobramentos no cotidiano do CT, enquanto instituição do sistema de garantia de direitos. Neste sentido, descreverei nas próximas páginas parte das experiências, percepções e narrativas dos interlocutores apresentadas durante nossos encontros e as análises dos documentos durante a pesquisa etnográfica. Entre as falas reiteradas, destaco a seguir as que me pareceram expressar melhor as questões propostas para discussão neste artigo.

Entre o “ordinário” e o “excepcional”: rotina, agenciamentos e efeitos da Covid-19 no CT

No início do dia tudo era bem calmo e silencioso na unidade do Conselho Tutelar - CT I, até o portão de entrada principal ser aberto, dando início a circulação de pessoas pelo espaço. Algumas com atendimentos agendados, outras em busca de orientação e aqueles que buscavam apenas um lugar para aguardar sentados atendimentos em outras instituições⁶. Durante a primeira semana acompanhando os plantões, o ritmo de trabalho me parecia intenso. Não havia um horário para o almoço ou um tempo de duração para os atendimentos. Em um dos plantões internos em dezembro de 2020, uma das conselheiras realizou cinco atendimentos seguidos, entre às 9h da manhã e às 14:10h da tarde, quando paramos para almoçar. Retornamos a sala de atendimentos às 15h e uma mulher já aguardava na recepção para ser atendida. O atendimento durou aproximadamente duas horas. Sem mais atendimentos previstos na unidade, a conselheira parou às 17h da tarde para redigir ofícios de encaminhamentos dos casos atendidos ao longo do dia. Desacostumada com esse tipo de rotina após meses de Pandemia em que realizava a pesquisa e outros trabalhos em *Home office*, me sentia extremamente cansada. Para recuperar o ânimo e finalizar o plantão, encerrado por volta das 18h, saí da sala de atendimentos em busca de um café, quando encontrei a assistente administrativa, que encerrava seu expediente, com quem iniciei um diálogo:

Pesquisadora: *“O dia foi movimentado hoje!”*

Assistente administrativo: *“Se você viesse aqui antes da pandemia então... o (nome do antigo conselheiro) não conseguia nem almoçar coitado! As vezes eram 15 a 20 pessoas em um dia! Esse grupo está pegando uma época bem tranquila. Eles vão ver quando a pandemia passar...”*

Pesquisadora: *Verdade? São muitos atendimentos...*

Assistente administrativo: *(acena com a cabeça que sim). Isso aqui ficava uma loucura!*

Intrigada com a ideia de “tranquilidade” apresentada pela funcionária, que trabalha há 7 anos na unidade, fiquei refletindo sobre essa mudança na intensidade dos atendimentos e as percepções sobre a crise sanitária que estávamos enfrentado em 2020. Para além dos efeitos

⁶ O prédio onde funciona o CT está localizado entre a Defensoria Pública, o Fórum de Justiça, próximo a Prefeitura Municipal e outros serviços públicos. Com um pátio arejado na entrada, durante o verão algumas pessoas aguardavam o horário de atendimento em outras instituições dentro do espaço da unidade CT1.

como o uso contínuo da máscara, novos protocolos de higienização do espaço físico e o medo da infecção pelo SARS-CoV-2 que mantinham perceptíveis o contexto pandêmico em que vivemos, as falas dos atores apontavam uma modificação na rotina da instituição, entre o que classificavam como os “dias normais”, marcados segundo eles pela intensa ação do CT na gestão de conflitos envolvendo crianças e adolescentes, e o “tempo de urgência” causado pela Covid-19, construído socialmente como contexto de crise. Apesar de uma percepção de excepcionalidade, houve uma queda no número de pessoas que procuram o CT durante 2020, logo, se produziu uma redução significativa na intervenção do órgão na administração de conflitos desse grupo. Diante de todas as noções construídas sobre um tempo emergencial em diversos setores sociais, falar em “tranquilidade” na rotina da unidade do conselho tutelar parecia, em certa medida, uma palavra contraditória. Em busca de compreender as operações classificatórias acionadas pelos atores para definir “normalidade” me dediquei a compreender a rotina da instituição antes e depois da Pandemia, como também analisei etnograficamente os documentos produzidos por eles.

Sobre a estrutura de funcionamento do CT, o município possui apenas duas unidades, cada uma situada em um distrito diferente e com a responsabilidade administrativa sobre uma região da cidade delimitada pelo regimento interno. A unidade do Conselho Tutelar I, localizada no distrito Sede da cidade atende ao todo 4 distritos e 51 bairros. A partir do meu interesse em compreender os contrastes entre a rotina naturalizada como normal e o período pandêmico, a equipe do CT descreveu e apresentou detalhes da rotina burocrática, os documentos e me auxiliou a compreender relações sociais que estavam implícitas nos documentos. Assim, como propõem Hull (2012, p. 253) iniciei uma jornada no sentido de “olhar através dos documentos”. As formas de documentar, marcavam no papel os contrastes entre o ordinário e o excepcional na rotina dos atendimentos, de maneira que tornavam explícito determinadas relações dos sujeitos com o conselho tutelar, hierarquias sociais, presenças e ausências.

Numa perspectiva etnográfica, o Livro de Presença apresentava a mudança relatada pelos interlocutores na rotina dos atendimentos. Todos que chegam à unidade devem assinar o Livro de Presença. Suas páginas são preenchidas diariamente a mão pela assistente administrativo com informações como o nome da unidade, data dos atendimentos e o nome dos conselheiros no plantão interno e externo. Os adultos e os adolescentes fazem suas assinaturas manuscritas na lista do dia. Apenas os denunciantes não devem assinar, pois como geralmente

são próximos aos denunciados, o anonimato pode ser comprometido, como descreveram os conselheiros.

Ao observar os registros após as falas dos interlocutores, percebi que havia uma significativa redução da circulação de pessoas pelo CT I, além de dias em que não houveram atendimentos. Antes de Março de 2020, poucas situações no livro de presença apareciam a escrita “*não houve atendimento*”. A situação se modificou com início da pandemia, como eles me apresentaram. Nos dias 18 e 19 de março de 2020, o livro de presença registra abaixo das datas “*PANDEMIA DE COVID-19*”, pois não foram realizados atendimentos. Em 21 de Março de 2020, com o registro de 45 novos casos de infecção e 6 mortes por Covid-19, a prefeitura municipal publicou um Decreto sobre “*Novas medidas temporárias de Prevenção ao Contágio e Enfrentamento da Propagação decorrente do Novo Corona vírus (...)*”. Entre outras coisas o documento diz que:

“*CONSIDERANDO, as medidas de emergência de saúde pública de importância Nacional e Internacional, ou seja, as situações dispostas no Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Decreto Federal nº 10.212, 30 de Janeiro de 2020; (...) Decreta: (...) A fim de evitar aglomerações internas em repartições públicas e nos transportes públicos de passageiros, os serviços públicos não considerados essenciais de acordo com os critérios estabelecidos nesse decreto funcionarão com capacidade de pessoal de até 30% do efetivo de cada setor diariamente por meio de escalonamento de dias de trabalho (...)*”

Seguindo as orientações do Decreto Municipal, durante os cinco meses seguintes, o trabalho de atendimento à população pelo CT ocorreu de forma diferenciada como a declaração elaborada pelo grupo apresenta a seguir. Somente em 05 de outubro de 2020, o livro de presença sinaliza o retorno aos atendimentos na unidade, através de uma declaração manuscrita, assinada pelos 5 conselheiros tutelares que integram o órgão:

“*Devido a Pandemia de COVID-19 o atendimento presencial na sede do CT I (nome do município) foi suspenso de acordo com o Decreto Municipal de nº 3340 de 21 de março de 2020. Cumpre informar que nesse período os conselheiros tutelares atenderam através dos telefones de plantão os casos emergenciais em que houve necessidade de atendimento presencial foram atendidos na sede tomando os devidos cuidados; a equipe do Conselho Tutelar também trabalhou em regime de sobre aviso de acordo com as necessidades emergenciais solicitadas pelo colegiado, documentos e solicitações foram recebidas e encaminhadas através do e-mail (endereço eletrônico). No dia 01 de julho de 2020, recebemos a deliberação 001 de 16 de junho de 2020 autorizando o retorno dos servidores para os trabalhos internos. Cabe ressaltar que encontrava-se com um conselheiro por dia para os atendimentos que se fizessem necessários. A partir da presente data, a escala dos conselheiros volta a ser como antes da pandemia com dois*

plantonistas por dia sendo um interno e outro externo com as devidas precauções necessárias. Sem mais para o momento.”

Mesmo com o retorno dos atendimentos presenciais em outubro do mesmo ano, nos cinco primeiros dias não houve registro de presença de pessoas na unidade. Em conversa com os conselheiros eles afirmam que o retorno foi marcado por tensões, pois apesar das notícias divulgadas pela Prefeitura Municipal, eles não receberam em outubro os EPI⁷ que garantissem a segurança no retorno das atividades. A administração pública teria enviado uma máscara de tecido para cada conselheiro e produtos como álcool em gel e Hipoclorito para higienização das mãos e do ambiente. Outras estruturas como totem dispenser de álcool em gel, termômetro digital e o tapete de higienização foram enviados somente no mês de dezembro de 2020. As máscaras de proteção necessárias para o atendimento ao público eram adquiridas pelos próprios conselheiros. A chance de contaminação da equipe da unidade gerava um desconforto entre todos. Durante a crise sanitária, 1 conselheiro, a auxiliar administrativo, a pedagoga e 1 motorista testaram positivo para doença antes do retorno oficial das atividades. Apesar dessas preocupações, os conselheiros me contavam que foi necessário retornar com os atendimentos para retomar a “normalidade” da atuação do CT.

Ainda sobre a rotina da unidade, entre os meses de janeiro e março de 2020, 341 pessoas passaram pelos atendimentos com os conselheiros. Após o retorno das atividades presenciais com a unidade aberta de segunda a sexta-feira, nos quatro meses seguintes 252 pessoas foram ao CT. Quando comparados aos números de atendidos em 2019, as diferenças no número de atendimentos são ainda maiores, com mais de 2 mil pessoas registradas nos documentos, uma média de 166 pessoas atendidas por mês. Enquanto isso, entre 2020 e janeiro de 2021, foram registradas 538 assinaturas de presença, aproximadamente 77 pessoas por mês.

Ao longo da Pandemia havia um discurso em debate sobre o aumento dos casos de violação de direitos de crianças e adolescente, como apresentei anteriormente. Então, após ver o livro de presença e ouvir os interlocutores, me perguntava sobre as “urgências” que chegavam ao CT e a natureza desses conflitos. Se as violações de direitos e os conflitos tendiam a aumentar devido ao isolamento social necessário por conta da pandemia, eles pareciam estar sendo administradas de maneiras diversas que não envolviam a intervenção do conselho tutelar. Assim como apresentou o relatório da Unesco, os números registrados no CT e as narrativas dos

⁷ A sigla significa Equipamentos de Proteção Individual. Os principais utilizados durante a pandemia da Covid-19 foram as máscaras, viseiras, luvas e avental impermeável de mangas longas.

interlocutores apontavam para uma diminuição na procura dos órgãos institucionais para tratar dos conflitos envolvendo as famílias.

Sobre a ação do CT, o conselheiro C. apresentou que “*o conselho tutelar atua quando é provocado*”. As denúncias feitas ao CT por telefone, disque 100 ou pessoalmente na unidade segundo ele mantém a atuação da instituição. Se não existe um fluxo de denúncias de casos de violação de direitos o CT não tem onde atuar, afinal, eles “*não vão de casa em casa buscando problema*”. Para ele o CT é mal visto como “*polícia de Criança*”, enquanto na verdade eles atuam mesmo diante de suspeitas que já existem e são comunicadas ao órgão por outras pessoas, as vezes da mesma família. Feitas as denúncias, o CT se torna responsável por apurá-las e registrar suas atuações em relatórios de atendimentos. Mesmo em situações em que a denúncia é desconsiderada pelos conselheiros, o caso é registrado dando origem a um o prontuário com os documentos pessoais da família, a notificação aos pais ou responsáveis e com o relatório de atendimento narrando o conversa com a família e os encaminhamentos feitos pelos conselheiros. Ao longo do período classificado como “emergencial” da Covid-19 (março a outubro de 2020) foram abertos 120 prontuários de novos casos administrados pelo CT. Novamente quando comparado a 2019, os registros apresentam uma disparidade, com a abertura de 631 prontuários novos na mesma unidade de atendimento durante o ano.

Outra questão apresentada por eles é que uma grande parte dos atendimentos da unidade aconteciam por demanda espontânea⁸, que resultavam em encaminhamentos para serviços de assistência social (CRAS, CREAS E CAPS⁹), de saúde ou DPRJ¹⁰. Como a unidade permaneceu fechada entre março e outubro, eles acreditam que muitos desses casos deixaram de ser acompanhados e ter a intervenção necessária. Os conselheiros atuaram durante esse período em casos classificados como “emergenciais”. Eram classificadas como “emergências”, segundo os atores, conflitos que interferiam diretamente “*na segurança das crianças e adolescentes*”. Assim, denúncias de abuso sexual, agressão física, abandono de incapaz e desaparecimento mobilizavam a equipe a um atendimento presencial, apesar das limitações relativas à pandemia. Sobre essa classificação, outra conselheira relatou sobre três casos (agressão física contra crianças, violência sexual contra uma adolescente e desaparecimento de um adolescente) que foram classificados como “emergência” por ela, “gerando efeitos e

⁸ Demanda Espontânea é o nome dado a qualquer atendimento não programado na unidade do CT. Representa uma necessidade momentânea do usuário como uma informação, uma urgência ou emergência.

⁹ CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), CAPS (Centro de Atenção Psicossocial).

¹⁰ Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

regimes de visibilidade diferenciados” (Eilbaum e Medeiros, 2017, p.25). Nesses casos, o conselho tutelar realizou visita as residências, atendimentos na sede e acompanhou na circulação entre outras instituições (Delegacia, IML, CAPS e Hospital) conferindo uma outra temporalidade a administração dos casos pelo órgão. Dessa maneira a “urgência” provocada pela pandemia era mobilizada como argumento pelos conselheiros para agilizar o tempo da rotina burocrática, garantindo que as ações previstas fossem impetradas o quanto antes. Ao compor essas narrativas, ela aponta que “*se não fossemos lá eles iam continuar apanhando*”, ou “*ele não seria encontrado*”, assim como o “*abuso sexual durante a pandemia, que tá todo mundo em casa*” não poderia ser tolerado, situações que exigiam uma atuação “*rápida e precisa*”. Entre as situações citadas anteriormente, duas chegaram ao CT por denúncias feitas por telefone (por familiares e vizinhos) e no outro caso a mãe procurou o CT para auxiliar na localização do adolescente.

A partir de outubro, quando os atendimentos presenciais foram retomados, os conselheiros adaptavam suas práticas rotineiras as exigências da pandemia. Assim eles voltaram ir as residências para notificar as famílias, para averiguar denúncias e visitavam as casas que consideravam necessário uma “*maior atenção*”. Utilizando a máscara, higienizando as mãos e evitando o contato físico direto com as pessoas, os conselheiros atuavam entre o “ordinário” e o “excepcional”. A necessidade de “*estar afastado*”, causado pela Covid-19, não excluía “*um olhar de perto*” que os conselheiros apresentavam como essencial para compreender os casos.

No entanto, nesse mesmo contexto outros casos exigiam poucas demandas por parte dos conselheiros. Denúncias que se mostravam “*infundadas*”, casos encaminhados a DPRJ que adquiriam uma nova temporalidade, conflitos entre os familiares que eram encaminhados ao SCFV¹¹, por exemplo, após o atendimento e os encaminhamentos do CT para outras instituições, os conselheiros aguardavam os desdobramentos e possível retorno da família em situações de novos conflitos. Pedidos de regularização de guarda e conflitos familiares sem ocorrência de agressão entre as partes eram casos administrados na sede, sem a visita imediata a residência e geralmente não mobilizavam a equipe técnica para avaliação psicossocial.

Os casos “*emergências*”, seja pela natureza das violações ou agravados pela pandemia, de forma diferente, exigiam que o endereço e os telefones das famílias estivessem sempre

¹¹ Serviço de Convivência e Fortalecimento Vínculos, oferecida pela equipe do CRAS.

atualizados, que a “*aderência*” aos equipamentos de proteção fossem verificadas por meio de relatórios de atendimento, com visitas frequentes às residências e contato por telefone entre conselheiros e os familiares, como medidas de tutela sobre as famílias. Em diversos sentidos, cuidado e tutela se complementavam seja em dias normais ou em tempos de urgência, conferindo sentido um ao outro. Cuidar “olhando de perto”, tutelar através do “cuidado”.

Retomando as falas dos interlocutores sobre os “dias normais”, para eles a rotina do conselho é marcada pela sobrecarga dos conselheiros na tentativa de administrar denúncias e atendimentos diários. “*Nós vivemos sempre na urgência, quando se fala de criança e adolescente não se pode esperar*”. Neste sentido há uma naturalização dos conselheiros da rotina de denúncias e de casos de violação, em que as coisas estão “normais” quando os casos chegam ao CT. A excepcionalidade está no esvaziamento do órgão, o que não significa para eles que se tenha uma redução das violações e conflitos, mas que elas não estão expostas.

Em meio ao contexto de instabilidade social, com alto número de vítimas da Covid-19, com os protocolos sanitários e com a necessidade de distanciamento social durante os atendimentos, que me causavam diversos tipos de estranhamento, os conselheiros tutelares destacavam que a maior dificuldade em atuar em casos de violação era garantir o acesso de seus “atendidos” aos equipamentos de assistência social, saúde, educação e ao sistema de Justiça. As ações realizadas pelo órgão e as medidas de proteção aplicadas, estavam interligadas às rotinas burocráticas e a temporalidade de cada equipamento público. De forma direta, um dos conselheiros apresentou que na esfera municipal, muitos serviços eram disponibilizados, mas “*Existir não significa funcionar*”.

Para a equipe do CT, uma das principais dificuldades para garantir os direitos dos seus atendidos era sua relação com os equipamentos, descritos sempre como burocráticos ou ineficazes. Com certa regularidade presenciei reclamações dos interlocutores, por ser necessário, por exemplo, reiterar por uma ou duas vezes o pedido de vagas para atendimento Médico ou Psicológico de famílias que já eram cadastradas nos serviços do SUS ou SUAS. Na percepção dos conselheiros o acesso aos serviços públicos durante a pandemia piorou significativamente. Garantir o acesso aos recursos públicos era um dos principais conflitos do CT com as outras instituições. Desta forma, como destaca Hull (2012), nas rotinas burocráticas estatais, a produção de documentos, aqui ofícios e encaminhamentos, são formas distintas de “dispersão de responsabilidades” e de produção de uma agência coletiva sobre os conflitos. Assim, uma estratégia utilizada pelos conselheiros para garantir uma diferença no “tempo da

rotina” (Eilbaum e Medeiros, 2017) institucional no andamento dos serviços era sinalizar nos documentos, como os ofício marcas como: “*Pedido do MP*” ou “*Resposta a Promotoria*”, conferindo um caráter judicial a seus documentos. Como apresentou Ferreira (2020) há necessidade vigente de registros, papéis oficiais, assinaturas, carimbos para garantir o andamento dos processos e alcançar os mais diversos direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde julho de 2019, venho acompanhando o processo de escolha do Conselho tutelar na Baixada Fluminense e estabelecendo diálogo com aqueles que foram nomeados a exercer essa função na gestão 2020-2023 na região. No entanto, com início da pandemia de Covid-19 no Brasil, o acompanhamento da rotina na unidade do Conselho Tutelar foi iniciado em dezembro de 2020, após um longo processo de negociação com os interlocutores. Dentro das possibilidades, permaneci durante 2 meses acompanhando os atendimentos, visitas e a elaboração de documentos dos casos que são administrados pelo CT.

Em meio a excepcionalidade, dar continuidade ao trabalho de campo presencial em uma unidade do CT envolvia uma série de questões. Não apenas as negociações com os atores envolvidos no órgão, mas uma avaliação pessoal e familiar minha enquanto pesquisadora. No final do mês de outubro, o Brasil já havia ultrapassado a triste e revoltante marca de 150 mil mortes por Covid-19¹². A vacinação ainda era incerta e os protocolos de segurança estavam em constante disputa, e principalmente com as desmobilizações por parte do governo federal. Havia muitos fatores para serem considerados antes de estar no CT. Definir os meus limites e até onde estava disposta a ir para realizar a pesquisa não era uma situação fácil ou que gerasse tranquilidade. Eu e minha família estávamos há 8 meses em casa e, até então, sem nenhum caso de contaminação entre nós. Essa questão chegou a ser debatida com os colegas do GEPADIM¹³ e com a minha orientadora. Havia uma preocupação de todas as partes nessa saída para o campo.

Avaliadas todas as possíveis formas de realizar a ida a campo com maior segurança possível, decidi “estar lá”. A escolha de sair de casa envolvia um esforço particular, mas

¹² Notícia divulgada pelo portal G1, fonte: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/26/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-26-de-outubro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>

¹³ Grupo de Estudos e Pesquisas em Antropologia do Direito e Moralidades, vinculado ao NUFEP/UFF e INCT-ineac.

também coletivo. Separar máscaras, álcool em gel, higienizar as roupas separadas, higienizar sapatos, higienizar o carro, manter um afastamento familiar durante o trabalho de campo, principalmente reaprender a estar na rua, a se deslocar com os novos protocolos. Um “esforço de apresentação de si, ou melhor de produção de si” (BOURDIEU, 1986, p. 189). Havia também uma preocupação em não banalizar a gravidade da Pandemia, ou ser atribuída uma irresponsabilidade por sair de casa. Um dilema pessoal, sobre minha conduta como pesquisadora, mas como ser humano também.

Se o “estar lá” apontava para certas regularidades na forma de administrar os conflitos por parte dos atores do CT, a excepcionalidade imposta pelo contexto de crise sanitária também produzia efeitos e interações peculiares no espaço institucional. Dessa maneira, destaco que as concepções sobre a normalidade e urgência revelam as sensibilidades legais que orientam as classificações e as categorias do que é justo, moralmente correto e justificável (Mota, 2010). Como sugerido por outros autores (Angotti e Vieira, 2020; Fassin, 2020; Torres, 2020) que analisaram o funcionamento de instituições em meio a pandemia, compreendendo a “crise” como um “conjunto de eventos que ocorrem em movimentos de rupturas e continuidades com condições estruturais anteriores, produzindo efeitos na vida de sujeitos concretos” (Torres, 2020, p.13). Da mesma forma cabe destacar, que no contexto específico do CT, de acordo com os conselheiros que estão percebendo e executando suas atividades diante da “crise”, eles atuam “*sempre na urgência*”.

Há uma expectativa que as políticas sociais operadas no âmbito municipal tenham um impacto na situação de crianças e adolescentes. Desta forma, espera-se que uma política articulada de Garantia de Direitos instalado nos municípios, com a oferta dos serviços necessários para a defesa e promoção de direitos, deveriam implicar em uma redução no número de violações de direitos. Nesse texto procurei esboçar alguns relatos etnográficos sobre o desenvolvimento das ações do CT durante o período de pandemia. Seja em dias normais ou em excepcionalidades, o que aparece nesses relatos é que a forma como os conselheiros atuam perpassa uma dimensão burocrática e de negociações que produzem efeitos concretos sobre as famílias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Correa. “O podcast Cuidar, Verbo Coletivo: Uma forma de falar sobre cuidado na pandemia”. Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.,

Reflexões na Pandemia(seção excepcional),2020. Disponível em:
<https://www.reflexpandemia.org/texto-92>

BUTLER, Judith. *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. Londres/Nova York: Verso, 2003.

_____. “Introdução: Vida precária, vida passível de luto”. In: *Quadros de guerra: Quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,2015, pp.13-55.

_____. “É possível viver uma vida boa em uma vida ruim?”. In: *Corpos em aliança e a política das ruas: Notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 213-241.

EILBAUM, Lucia "O bairro fala": conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense. São Paulo: Editora Hucitec - ANPOCS, 2012.

EILBAUM, Lucía; MEDEIROS, Flávia. Quando existe ‘violência Policial’? Direito, Moralidades e Ordem pública no Rio de Janeiro. *Revista Dilemas IFCS-UFRJ*, v. O, P.407-428, 2015.

_____. “Onde está Juan?”: Moralidades e sentidos de Justiça na administração judicial de conflitos no Rio de Janeiro. *Anuário Antropológico*, v. 41, N.1, p. 9-33, 2016

_____. Entre rotinas, temporalidades e moralidades: a construção de processos de repercussão em dois casos etnográficos. *Casos de repercussão: perspectivas antropológicas sobre rotinas burocráticas e moralidades*. Org. LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía e MEDEIROS, Flavia.1. Ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

FASSIN, Didier. “Pensando criticamente sobre crises”. *Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc., Reflexões na Pandemia (seção excepcional)*, 2020. Disponível em:
<https://www.reflexpandemia.org/texto-69>

FRIZZO, Katia Regina. Conselho Tutelar como instituição comunitária. In: Souza Filho, Rodrigo de; Santos, Benedito Rodrigues dos; Duriguetto, Maria Lúcia. *Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. Inquietações a respeito das práticas de conselheiros tutelares: proteção e controle. In: Souza Filho, Rodrigo de; Santos, Benedito Rodrigues dos; Duriguetto, Maria Lúcia. *Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

MOTA, Fábio Reis. *Cidadãos em toda parte ou cidadãos à parte? Demandas de direitos e reconhecimento no Brasil e na França*. Tese (Doutorado em Antropologia) - PPGA/UFF. Niterói: 2010.

RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. Conselho Tutelar e Negociação de Conflitos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.19, n.2, p.286-305, 1998.

SALES, Lília Maia M. de. *Justiça e Mediação de Conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VIANNA, Adriana. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: Castilho, Sérgio Ricardo Rodrigues; Souza Lima, Antônio Carlos; Teixeira, Carla Costa (orgs.). Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contra Capa, Faperj, 2014.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Estatuto da Criança e do adolescente: Lei n.8069, de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. 2016.