

# A operacionalização do SIPIA Conselho Tutelar pelos Conselheiros e suas implicações na formulação de políticas públicas e na proteção de crianças e adolescentes de Fortaleza

*Nara Rejane Gonçalves de Araújo*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10568>

## Resumo

A pesquisa em questão teve como objetivo geral compreender as implicações da operacionalização dos dados das violações contra as crianças e adolescentes de Fortaleza no “SIPIA Conselho Tutelar” (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência) exclusivamente pelos Conselheiros Tutelares no período de 2019 a 2021. Os objetivos específicos foram: identificar o processo de operacionalização do “SIPIA Conselho Tutelar” nos Conselhos Tutelares de Fortaleza; analisar os dados constantes do “SIPIA Conselho Tutelar” sobre as violações contra as crianças e adolescentes de Fortaleza no período de 2019 a 2021, considerando o IDH dos bairros mais atingidos, as regionais e os conselhos a que pertencem; averiguar o conhecimento dos Conselheiros Tutelares sobre o processo de operacionalização do “SIPIA - Conselho Tutelar”. Em termos metodológicos, utilizou-se das pesquisas bibliográfica e documental, e realizou-se uma pesquisa empírica através da utilização de entrevista semiestruturada com duas analistas jurídicas que atuam junto aos Conselheiros Tutelares da capital cearense. A análise e interpretação dos dados foram de dois tipos: análise de conteúdo (BARDIN, 2016) para os documentos escritos e a análise de discurso (MINAYO, 1994) para os dados colhidos na pesquisa de campo. Também foram coletados e analisados os dados presentes nos relatórios do “SIPIA Conselho Tutelar – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência”. Feita a triangulação dos dados (GIL, 1946) ao final da pesquisa, concluiu-se que: os únicos operadores do SIPIA são os próprios conselheiros tutelares, que recebem treinamento oferecido pela Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI. Por conseguinte, os dados mostraram ainda que durante a pandemia do Covid-19, os índices de violações dos direitos das crianças e adolescentes de Fortaleza aumentaram significativamente, comparando-os com o período de um ano antes dessa crise sanitária mundial. Finalmente, chega-se à reflexão que não há um acompanhamento contínuo na preparação dos conselheiros tutelares de modo que os deixem qualificados o suficiente para a operacionalização do SIPIA. Isso implica na formulação de políticas públicas e na proteção de crianças e adolescentes de Fortaleza.

**Palavra-chave** conselho tutelar; criança e adolescente; conselheiro tutelar; sipia.

## Abstract

The research in question had as its general objective to understand the implications of the operationalization of the data on violations against children and adolescents in Fortaleza in the "SIPIA Guardianship Council" - Information System for Children and Adolescents - exclusively by the Guardianship Councils in the period from 2019 to 2021. The specific objectives were: to identify the operationalization process of "SIPIA Guardianship Council" in the Councils of Guardianship in Fortaleza; to analyze the data contained in "SIPIA Guardianship Council" on violations against children and adolescents in Fortaleza in the period from 2019 to 2021, considering the HDI of the most affected neighborhoods, the regions and the councils to which they belong; to ascertain the knowledge of the Councils of Guardianship on the operationalization process of "SIPIA - Guardianship Council". In methodological terms, bibliographic and documental research was used, and an empirical research was carried out through the use of semi-structured interviews with two legal analysts who work with the Guardianship Councilors of the capital city of Ceará. The analysis and interpretation of the data were of two types: content analysis (BARDIN, 2016) for the written documents and discourse analysis (MINAYO, 1994) for the data collected in the field research. The data present in the "SIPIA Guardianship Council - Information System for Children and Adolescents" reports were also collected and analyzed. The triangulation of the data (GIL, 1946) at the end of the research concluded that: the only operators of SIPIA are the guardianship councilors themselves, who receive training offered by the Foundation of the Child and the Family Citizen - FUNCI. Therefore, the data also showed that during the Covid-19 pandemic, the rates of violations of the rights of children and adolescents in Fortaleza increased significantly, compared to the period of one year before this global health crisis. Finally, we arrive at the reflection that there is no continuous monitoring in the preparation of the guardianship councilors in order to make them qualified enough for the operationalization of SIPIA. This implies in the formulation of public policies and in the protection of children and adolescents in Fortaleza.

**Key-word** guardianship council; child and adolescent; guardianship councilor; sipia.

## Introdução

O objeto de estudo que norteou esse trabalho se conecta à experiência profissional da pesquisadora que realizou um estudo no curso de Especialização em Direito Penal e Processual Penal concluído na Universidade Católica Dom Bosco, entre os anos de 2007 e 2008. Terminada a referida especialização, a pesquisadora, ocupando o cargo de Analista do Ministério Público do Estado do Piauí entre os anos de 2009 e 2010, mediante a fiscalização de uma eleição para o cargo de Conselheiro Tutelar no município de São José do Piauí, verificou-se de perto a importância da proteção aos direitos das crianças e adolescentes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Atualmente, exercendo o cargo de Oficiala de Justiça, na região da grande Fortaleza, a pesquisadora percebeu quão são concretos os problemas sociais e a falta, ou a não implementação, de políticas públicas nas regiões mais periféricas, cujas populações são, em parte, vulneráveis, sendo as crianças e os adolescentes os mais afetados. Ainda mais quando se vivencia um contexto de pandemia<sup>1</sup> como o atual. Assim, com base nos dados de uma

---

<sup>1</sup> A pandemia a que se refere a autora é a crise sanitária ocasionada pela Covid-19, que começou a se manifestar em países da Europa e continente asiático no fim do ano de 2019 e início do ano de 2020, que ainda perdura no mundo inteiro. No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 se deu em 26/02/2020 e a primeira morte em 17/03/2020, ambos os casos oficialmente registrados pelas autoridades de saúde, conforme publicação de Ricardo Zorzetto, na Revista Pesquisa Fapesp evidenciando estudo feito por pesquisadores do Instituto Oswaldo Cruz e dados do Ministério da Saúde. Disponível em:

plataforma nacional de informações para a infância e adolescência e em outras fontes de pesquisa, tais como o Censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IDH – Índice de Desenvolvimento Humano -, dados locais dos bairros de Fortaleza, delimitou-se como objetivo geral de pesquisa: compreender as implicações da operacionalização dos dados das violações contra as crianças e adolescentes de Fortaleza no SIPIA Conselho Tutelar<sup>2</sup> pelos Conselheiros Tutelares no período de 2019 a 2021.

A dissertação apresentou no capítulo 1 a construção do objeto investigado, os objetivos e metodologia; no capítulo tratou do Estado da Questão, no qual há o estudo do que se produziu cientificamente sobre o objeto investigado nas plataformas da CAPES (Periódicos) – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, que são as principais bases de dados nacionais e, por fim, no capítulo 3, há a análise dos dados colhidos sobre as violações contra crianças e adolescentes de Fortaleza, conforme delimitado no objeto geral.

## 1. Contextualização histórico-teórica e metodológica do tema de pesquisa

Cabe esclarecer, inicialmente, que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) conceitua o Conselho Tutelar, nos termos do seu artigo 131, como “o órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. Portanto, é de incumbência do Conselho Tutelar zelar pelo bem-estar das crianças e adolescentes. No ordenamento jurídico brasileiro, é considerada criança a pessoa de até doze anos de idade incompletos; e adolescente, a pessoa que tiver entre doze e dezoito anos de idade, conforme o artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Todavia, a Organização das Nações Unidas (ONU) considera que a juventude inclui-se na idade entre 15 a 24 anos, ou população jovem na faixa etária de 10 a 24 anos, que congrega os conceitos de infância, adolescência e juventude, sendo essa a definição utilizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) atuante no Brasil<sup>3</sup>.

A Convenção dos Direitos da Criança de 20 de novembro de 1989, instituída pela ONU e ratificada por 196 países, foi o diploma legal internacional que trouxe o marco inicial mais importante para os direitos da criança e do adolescente, assegurando os direitos enumerados na Declaração de Direitos da Criança em 1959, na qual a criança passou a ser considerada sujeito de direitos pela ONU. Observe-se porém, que no Brasil, isto se deu apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal.

---

<https://revistapesquisa.fapesp.br/novo-coronavirus-comecou-a-se-espalhar-no-brasil-entre-janeiro-e-fevereiro/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>2</sup> O Sistema de informação para a Infância e Adolescência - SIPIA é uma plataforma nacional qualificada de apoio e retaguarda às ações federativas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas relacionadas à infância e adolescência. Atua diretamente a serviço do pacto federativo com base em eixos temáticos de ações, nos quais realiza a capacitação, sistematização, análise e distribuição de informações analíticas com recortes municipais, regionais e nacional sobre o cenário de violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, subsidiando também o controle social exercido pela sociedade civil brasileira das garantias preconizadas no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Muito além de funcionar como repositório de dados, o SIPIA é entendido como uma plataforma de gestão e monitoramento voltada para conselheiros tutelares, conselheiros de direitos, gestores e técnicos de políticas públicas, atores do sistema de justiça, dentre outros relacionados à garantia, promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Na prática, o SIPIA Conselho Tutelar é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. O sistema processa um núcleo de dados em torno do qual se constrói um conjunto, também comum, de informações agregadas que fluem do nível municipal para o estadual e do estadual para o federal. Informações colhidas no Manual do Usuário do SIPIA, p. 1, contido na página oficial do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/uploads/ManualdoUsuario-SIPIACT.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

<sup>3</sup> Ver posicionamento da ONU no documento sobre maioridade penal. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/node/52707>. Acesso em: 19 fev. 2021.

Ressalta-se, ainda, que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente está instalado nas três instâncias da Federação, a saber: na União, com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), nos Estados e Distrito Federal, com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) e no Município, com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Este último é o órgão deliberador, em nível municipal, sendo o responsável por assegurar e defender os direitos das crianças e adolescentes, estabelecer normas para o atendimento integral a estes sujeitos e pela realização do processo eleitoral para a escolha dos Conselheiros Tutelares, além de contribuir com os Conselhos Tutelares no sentido de zelar pelo cumprimento dos direitos dessa juventude.

Em Fortaleza, existem atualmente 8 (oito) Conselhos Tutelares, cada qual tendo na sua estrutura uma equipe multiprofissional, composta por: um assistente social, um assistente administrativo, dois educadores sociais e um psicólogo. Existe ainda o auxílio de duas analistas jurídicas que prestam assessoria técnico-jurídica aos Conselheiros Tutelares, as quais, apesar de serem advogadas, não exercem esse múnus profissional, pois não assinam pareceres com a credencial da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Cabe lembrar que essa equipe de profissionais não é exigida pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) em cada Conselho Tutelar, tendo sido uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o que faz ser um diferencial no atendimento ao público infanto-juvenil da capital cearense.

As atribuições dos Conselheiros Tutelares estão previstas no artigo 136 do ECA, estando entre elas: atender crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados, como também, aqueles que praticaram ato infracional; atender e aconselhar pais e responsáveis, promover a execução de suas decisões, encaminhar ao Ministério Público notícia de crime contra direitos de crianças e adolescentes, expedir notificações, entre outras.

No que concerne às analistas jurídicas, que prestam assessoria jurídica aos oito Conselhos Tutelares de Fortaleza, são apenas duas, que trabalham com carteira assinada, contratadas de forma terceirizada para a FUNCI (Fundação da Criança e da Família Cidadã). As demandas dos Conselhos Tutelares são encaminhadas às analistas jurídicas, quando necessário. Ademais, sendo solicitadas, elas se dirigem à sede do Conselho Tutelar que requisitou sua presença.

Sobre os recursos financeiros dirigidos aos Conselhos Tutelares, são eles administrados pela FUNCI, decorrentes de repasse do município de Fortaleza. A Lei Municipal n. 9.843, de 11 de novembro de 2011, rege o funcionamento dos oito Conselhos Tutelares de Fortaleza, que estão divididos por cada Regional do município<sup>4</sup>.

Assim, apresentado o objetivo geral da pesquisa, tem-se como objetivos específicos: a) identificar o processo de operacionalização do SIPIA Conselho Tutelar nos Conselhos Tutelares de Fortaleza; b) analisar os dados constantes do SIPIA sobre as violações contra as crianças e adolescentes de Fortaleza no período de 2019-2021, considerando o IDH dos bairros mais atingidos, as regionais e os conselhos a que pertencem; c) averiguar o conhecimento dos Conselheiros Tutelares sobre o processo de operacionalização do SIPIA Conselho Tutelar.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa se inseriu na grande área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas, de natureza aplicada e exploratória com vista a tornar o problema pesquisado mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 1946, ed. 2019, p.26). Quanto à natureza dos dados, trata-se de pesquisa qualitativa (Gil, 2019, p.27).

Realizou-se pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e uma pesquisa de campo. Para a realização da pesquisa bibliográfica e documental foram utilizados livros, artigos de

---

<sup>4</sup> Artigo 15 da Lei Municipal de Fortaleza n. 9.843/2011: A circunscrição de cada unidade territorial do Conselho Tutelar será fixada em função da divisão administrativa do Município de Fortaleza, sendo assegurado em cada circunscrição, no mínimo, um Conselho Tutelar, com atribuições sobre o respectivo território, sendo de competência do Poder Público definir a área de atuação de cada Conselho, observando a população de crianças e adolescentes e a incidência de indicadores sociais.

revistas (Revista Serviço Social em Perspectiva, Revista Pesquisa Fapesp, Revista Ministério Público do Rio Grande do Sul etc.) publicações digitais (dados e estatísticas da ONU, UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância-, IBGE, SIPIA Conselho Tutelar), dissertações de mestrado (Rômulo Lemos, autor de “Conselho Tutelar e Família, 2019”; Mayara Bezerra, autora de “Infância Descolorida”, 2020), documentos jurídicos (Constituição Federal do Brasil de 1988, Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 etc.), e leis pertinentes ao tema (Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/90-, leis municipais de Fortaleza, leis estaduais do Ceará etc.). Utilizou-se de obras sobre a história das crianças no Brasil e as políticas públicas a elas voltadas, tais como: Irene Rizzini (O século perdido, 2011), Irene Rizzini e Francisco Pilotti (A arte de governar crianças, 2011), Mary Del Priore (História das crianças no Brasil, 2020), Luís Antônio Groppo (Juventude, 2000), Philippe Ariès (História social da criança e da família, 2019).

Já na pesquisa de campo, o instrumento utilizado foi uma entrevista individual e semiestruturada, cujo roteiro foi preestabelecido, direcionada às duas analistas jurídicas que atuam junto aos Conselheiros Tutelares da capital cearense.

Para a análise dos dados, utilizou-se o procedimento analítico de análise de conteúdo (BARDIN, 2016) para os documentos escritos, tanto na pesquisa documental como na pesquisa bibliográfica; e a análise de discurso (MINAYO, 1994) para os dados colhidos na pesquisa de campo.

A análise dos dados coletados nos relatórios do SIPIA Conselho Tutelar – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - foi realizada observando cada quadro selecionado de acordo com o período, o direito violado, os bairros mais atingidos da capital cearense e o seu respectivo IDH, o Conselho Tutelar a que pertence cada bairro atingido e as suas Secretarias Regionais correspondentes.

## 2. Estado da questão: o que foi produzido sobre o objeto investigado?

O Estado da Questão é conhecido por muitos como o Estado da Arte ou Revisão Bibliográfica. Esse processo se dá através de uma varredura nas publicações científicas contidas nas bases de dados oficiais a partir das seleções feitas pelo pesquisador. Essas escolhas estão relacionadas sempre à questão norteadora, ao problema pesquisado, ao tema que envolve a pesquisa, ao tempo em que se fez o recorte temporal para a pesquisa, aos tipos de trabalhos pesquisados e indexados nas plataformas digitais, ao idioma da pesquisa feita, entre outros.

Esse tópico incluiu o mapeamento das produções acadêmicas nos bancos de dados da Capes e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Dessa forma, tentou-se aproximar ao máximo daqueles artigos, teses e dissertações que têm como objetivo geral de estudo o que seja mais semelhante ao da pesquisa apresentada. Quanto ao recorte temporal, utilizou-se o período entre 2015 a 2020. O fundamento da escolha do ano de 2020 como prazo final é que foi este o ano em que o ECA completou 30 anos de sua existência, tendo em vista que a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 trouxe ao ordenamento jurídico a legislação protetiva às crianças e adolescentes.

A captação de trabalhos nas bases mencionadas foi realizada com os descritores e filtros que mais se aproximaram dos objetivos da pesquisa. Vale lembrar que os descritores são tais quais palavras-chave, formuladas com base na temática da pesquisa, para serem utilizados nas buscas das bases de dados mencionadas.

Dessa forma, apresenta-se os descritores<sup>5</sup> e filtros inicialmente utilizados. São eles: 1- Conselho Tutelar, 2- Atuação do advogado AND Conselho Tutelar, 3- Demandas jurídicas AND Conselho Tutelar, 4- Equipe interdisciplinar AND Conselho Tutelar, 5- Ausência de advogado AND Conselho Tutelar. Todos relacionados com a temática abordada.

---

<sup>5</sup> Sobre o conceito de descritores, são palavras-chave utilizadas nas buscas feitas nas bases de dados para filtrar resultados na pesquisa.

Posteriormente ao processo de pesquisa nas plataformas da Capes e BDTD, utilizou-se dos filtros idioma (apenas em um descritor na plataforma Capes), recorte temporal de 2015 a 2020 em dois descritores da BDTD, e nos descritores da plataforma Capes (exceto em um descritor que só aceitou de 2015 a 2019), já que em três descritores da BDTD não houve recorte temporal devido ao número reduzido de trabalhos encontrados. O filtro “revisado por pares” foi utilizado em apenas um descritor na plataforma Capes e nenhum da BDTD, enquanto que o recurso “aspas” não foi utilizado em nenhum descritor de nenhuma plataforma. Quanto ao uso do operador booleano AND, foi utilizado em quatro descritores dos dois bancos de dados. Dessa forma, obteve-se o resultado qualiquantitativo de ambos bancos de dados.

Os descritores foram contabilizados e separados em quadros próprios: um para o banco de dados da Capes e outro para o banco de dados da BDTD. Como forma de tornar a triagem mais didática e organizada quanto à visualização de resultados, separou-se por grupos representados por nomes de países em cada banco de dados.

Os nomes dos países representam as três situações em que os trabalhos se encontram, sendo eles: Brasil, Israel e Alemanha. O nome do Brasil foi utilizado para destacar o grupo dos trabalhos que tinham uma relação mais próxima com o tema central da pesquisa. No segundo grupo, representado por Israel, apresentou os trabalhos que possuíam pouca relação com o objeto de pesquisa, isto é, tratavam apenas da atuação de assessoria jurídica ou com o Conselho Tutelar ou algo com a equipe interdisciplinar deste órgão. E por fim, no grupo da Alemanha, selecionou-se os trabalhos que não apresentaram nenhuma relação com o tema central da pesquisa. Sendo assim, após a seleção dos 205 trabalhos encontrados nas buscas nos dois bancos de dados escolhidos (Capes e BDTD), envolvendo todos os 5 descritores, encontrou-se: 169 trabalhos no grupo da Alemanha, 33 achados no grupo de Israel e apenas 3 trabalhos no grupo do Brasil. Dessa maneira, segue o quadro com os dados quantitativos gerais:

**Quadro 1 - Resultados quantitativos gerais das pesquisas**

(continua)

| Descritor   | Trabalhos localizados no Portal de Periódicos da Capes | Trabalhos localizados na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) |              | Total de trabalhos encontrados por descritor | Trabalhos que mais tangenciam o tema central da pesquisa (Grupo Brasil) | Trabalhos que tratam pouco do tema central (Grupo Israel) | Trabalhos que não apresentam nenhuma relação com o tema central (Grupo Alemanha) |
|---|--|--|--------------|--|---|---|--|
|   |  | Teses  | Dissertações |  |   |   |  |
| Conselho Tutelar  | 79   | 4  | 13           | 96   | 2   | 12  | 82   |
| <b>Quadro 1 - Resultados quantitativos gerais das pesquisas</b> (conclusão) |  |  |              |  |   |   |  |
| Demandas jurídicas AND Conselho Tutelar                                     | 39   | 3  | 3            | 45   | 0   | 5   | 40   |
| Atuação do advogado AND Conselho Tutelar                                    | 24   | 1  | 1            | 26   | 0   | 2   | 24   |

|  |    |   |   |     |   |    |     |
|--|----|---|---|-----|---|----|-----|
| Equipe interdisciplinar AND Conselho Tutelar | 16 | 0 | 2 | 18  | 1 | 12 | 5   |
| Ausência do advogado AND Conselho Tutelar    | 20 | 0 | 0 | 20  | 0 | 2  | 18  |
| Total Geral                                  |    |   |   | 205 | 3 | 33 | 169 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme se depreende do quadro acima, em apenas três trabalhos encontrou-se algo relacionado ao tema central da pesquisa.

No primeiro trabalho, encontrado na plataforma da Capes (SciELO Brasil), o artigo teve como tema central a perspectiva dos conselheiros tutelares sobre o tratamento dado em relação à violência infantil. Os pesquisadores concluem que a violência infantil é um dos problemas presentes nas redes de enfrentamento pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e que a necessária implantação de ambientes de trabalho com recursos material e humano suficientes viria a contribuir para que se exerçam ações integradas, intersetoriais no bom funcionamento do Conselho Tutelar.

Quanto ao segundo trabalho, encontrado no banco de dados da BDTD, obteve-se a análise da dissertação que abordou o tema da família e os Conselhos Tutelares de Fortaleza, portanto foi o trabalho com maior identidade com essa dissertação. A parte mais interessante da dissertação acima referenciada envolve as entrevistas feitas com diversos sujeitos, os quais revelaram que a operacionalização do SIPIA é uma preocupação constante no sentido de afetar e impactar dados que refletem diretamente nas políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes.

Com relação ao terceiro achado, também na plataforma da BDTD, encontrou-se a dissertação que teve como tema o trabalho interdisciplinar nas diversas áreas da saúde, Justiça e Conselho Tutelar no atendimento a crianças vítimas de violência sexual.

Apesar dos três estudos encontrados terem trazido à tona problemas de várias ordens e sugestões para os órgãos que estão à frente do combate e contra o desrespeito aos direitos preconizados para crianças e adolescentes, eles não avançaram nas reflexões sobre como os dados inseridos no SIPIA influenciam sobremaneira as políticas públicas. Isso porque não tocam na questão violência por bairro, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e posição geográfica das moradias das crianças e adolescentes vítimas das violações. Essas informações detalhadas auxiliam os gestores públicos na formulação de políticas voltadas para uma situação específica, diferenciando as localidades, que não podem ser vistas apenas de forma geral, pois o problema de uma localidade não é igual ao de outras na mesma cidade.

### **3. A violação de Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes de Fortaleza e o acesso dos Conselheiros Tutelares ao Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA Conselho Tutelar**

Os dados a seguir apresentados foram colhidos no SIPIA<sup>6</sup> no âmbito dos Conselhos Tutelares de Fortaleza e também provenientes dos atendimentos realizados nos Conselhos

<sup>6</sup> Vide descrição do SIPIA Conselho Tutelar - Sistema de informação para a Infância e Adolescência -, conforme nota de rodapé n. 4 contida na introdução. Disponível em:

Tutelares do Estado do Ceará. Todos eles são referentes à violação de direitos fundamentais das crianças e adolescentes e registrados em dois momentos: no período antes da pandemia (2019-2020) e também durante a pandemia (2020-2021), considerando as informações obtidas pelos dados dos bairros de Fortaleza, o IDH de cada um deles e o quantitativo de violações de direitos do público infanto-juvenil, verificando também a que Conselho Tutelar pertence cada bairro e a respectiva Secretaria Regional.

Inicia-se por dizer que a Constituição Estadual do Ceará elencou as normas relativas à proteção da criança e do adolescente, em consonância com a Constituição Federal de 1988, conforme preceitua no seu capítulo IX:

\*Art. 272. É dever da família, da sociedade e do Estado promover ações que visem assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

\*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 16 de setembro de 2009 – D.O. 24.09.2009. Redação anterior: Art. 272. É dever indelegável do Estado assegurar os direitos fundamentais da criança, garantida a participação da sociedade civil na alocação e fiscalização dos recursos destinados a esse fim, observados os princípios contidos na Constituição Federal. Parágrafo único. As diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado consignarão, entre as prioridades da administração pública, metas e indicação de recursos necessários para os programas de duração continuada, em benefício das pessoas portadoras de deficiência, menores carentes e idosos.

Art. 273. Toda entidade pública ou privada que inclua o atendimento à criança e ao adolescente, inclusive os órgãos de segurança, têm por finalidade prioritária assegurar-lhes os direitos fundamentais. (CEARÁ, Constituição do Estado do Ceará, 1989, atualizada até a EC. N. 86, 2016, p. 67).

Além disso, o Ceará também sancionou várias leis estaduais que fazem referência à infância e à juventude para assuntos de várias naturezas, desde a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CONDECA ou CEDECA), normatizado pela Lei n. 11.889, de 20 de dezembro de 1991 (alterada pela lei estadual nº 12.934, de 16 de julho de 1999), em conformidade com os princípios e as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e, obviamente, consentâneo com a Constituição Federal de 1988.

No Ceará, o CONDECA, também chamado de CEDCA, tem uma participação quanto ao SIPIA – Sistema de Informação para a Criança e Adolescência -, pois a sua secretaria executiva desempenha a função de Administradora Estadual do Sistema.

Posto isto, a partir de agora o olhar será direcionado, sobretudo, para os Conselhos Tutelares de Fortaleza.

O município de Fortaleza conta atualmente com 8 (oito) Conselhos Tutelares, cada qual composto por 5 (cinco) membros e no seu período normal de funcionamento há 3 (três) conselheiros que ficam em atividade nos horários regulares, sendo que, no mínimo, 2 (dois) conselheiros permanecem na sede do órgão para realizar as audiências e dar encaminhamento aos atendimentos, podendo o terceiro estar em atividade externa. No regime de plantão, atuam 2 (dois) conselheiros, de quaisquer unidades, aos sábados, domingos e feriados, e no horário noturno no Plantão Central dos Conselhos Tutelares, geralmente na Sede da Casa da Criança, situado no Bairro Monte Castelo.

---

<https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/uploads/ManualdoUsuario-SIPIACT.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

Tais Conselhos Tutelares são normalmente abertos ao público em 2 (dois) turnos, em uma jornada de 8 (oito) horas diárias e em regime de plantão, como acima mencionado. No período pandêmico, o funcionamento ocorreu internamente com uma equipe reduzida e em regime de escala: com dois conselheiros tutelares e alguns membros da equipe interdisciplinar, mas sem atendimento presencial ao público. Apenas recentemente, a partir dos decretos estaduais e municipais, é que tais órgãos passaram a atuar recebendo aqueles que procuravam seu auxílio.

Faz-se necessário esclarecer que os conselheiros tutelares são os únicos operadores que alimentam o SIPIA Conselho Tutelar com os registros de violações que chegam até respectivo Conselho Tutelar em Fortaleza, apesar de o cadastro inicial poder ser feito por um agente administrativo ou um educador social. As violações chegam ao seu conhecimento por meio de denúncia, pelo Disque 100 ou por requisições feitas pelas famílias das crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, conforme ressalta a Analista Jurídica 2:

A denúncia quando chega, ela chega de forma física, em processo administrativo, eles cadastram no SIPIA e o conselheiro pega e alimenta o sistema, faz o atendimento e faz os encaminhamentos. Geralmente, quem cadastra, às vezes, são os próprios conselheiros ou quando já vem do educador ou do administrativo já vem cadastrado e ele (conselheiro) só acessa o sistema e alimenta. (Analista Jurídica 2)

Quando perguntada sobre quem alimenta o SIPIA, a analista jurídica 1 confirma a informação acima e revela desconhecer a existência de um treinamento continuado para os Conselheiros Tutelares sobre o SIPIA Conselho Tutelar. Observe:

[São os] Conselheiros tutelares, apenas. Sim, eu acho que eles fazem um treinamento. Não sei informar quem dá o treinamento. Sobre o manual, não sei informar porque quem faz esse procedimento são os conselheiros. Só os conselheiros, pois a gente não tem acesso. (Analista Jurídica 1)

Diante do exposto, o operador do SIPIA precisa estar resoluto do que vai inserir nesse sistema de informação, observando que deve alimentá-lo com dados confiáveis, pois tais informações transformam-se em estatísticas que influenciarão os estudos para a formulação de políticas públicas e para a proteção de crianças e adolescentes. Portanto, é imprescindível a formação continuada dos conselheiros tutelares.

Inicialmente, foram analisados alguns dados no SIPIA Conselho Tutelar sobre as violações contra crianças e adolescentes registradas no estado do Ceará em comparação à capital Fortaleza, no período pré-pandêmico (um ano antes da pandemia)<sup>7</sup>, ou seja, de 01/03/2019 a 01/03/2020, e no período pandêmico, de 01/03/2020 a 01/03/2021. A coleta de dados iniciou no portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (<https://www.gov.br/mdh/pt-br>). Então, foram analisados os seguintes direitos fundamentais: convivência familiar e comunitária; direito à vida e à saúde; educação, cultura, esporte e lazer; profissionalização e proteção do trabalho; liberdade, respeito e dignidade.

Verificou-se que, quanto ao período, em um ano antes da pandemia, de 2019 a 2020, sabendo-se que as datas escolhidas foram de 01/03/2019 a 01/03/2020, o registro de

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/relatorio/direito-violado-por-localidade>. Acesso em: 04 ago. 2021.

violações no total foi maior do que durante a pandemia de 2020 a 2021, no período de 01/03/2020 a 01/03/2021, conforme o quadro:

#### Quadro - Direito fundamental violado por localidade nos anos de 2019 a 2021

| <b>Critério de pesquisa: direito fundamental violado por localidade nos anos de 2019 a 2021</b> |                        |                            |                        |                            |
|---|------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------------|
| <b>Direito Fundamental</b>  | <b>Ceará 2019-2020</b> | <b>Fortaleza 2019-2020</b> | <b>Ceará 2020-2021</b> | <b>Fortaleza 2020-2021</b> |
| Convivência familiar e comunitária  | 562                    | 458                        | 752                    | 398                        |
| Direito à vida e à saúde  | 160                    | 148                        | 180                    | 140                        |
| Educação, cultura, esporte e lazer  | 938                    | 896                        | 375                    | 356                        |
| Profissionalização e proteção ao trabalho   | 194                    | 193                        | 53                     | 51                         |
| Liberdade, respeito e dignidade   | 234                    | 177                        | 346                    | 155                        |
| <b>Total</b>  | <b>2088</b>            | <b>1872</b>                | <b>1706</b>            | <b>1100</b>                |

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, quanto à localidade, o destaque é para a capital cearense, que teve em todos os direitos fundamentais analisados, como critério de pesquisa, mais da metade das violações do número total do estado ou sua quase totalidade. Esse dado fez com que se refletisse sobre o processo do registro dos dados no Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, indagando-se se esse registro fornece a real situação das violações ou se há um registro abaixo do que realmente acontece, visto que no momento da pandemia possa ter havido uma subnotificação de violações ao Conselho Tutelar, de forma que as denúncias não chegaram até esse órgão devido ao isolamento social e à quarentena estabelecida pelas autoridades sanitárias e administrativas como forma de tentar conter a transmissão do vírus da Covid-19.

E para uma busca mais específica, no direito fundamental à liberdade, respeito e dignidade, foram selecionadas as duas categorias de direito: violência sexual (na modalidade abuso) e a violência física. Sendo que foram selecionadas as modalidades mais recorrentes em cada um desses direitos violados conforme os bairros de Fortaleza, IDH, Secretaria Regional e Conselho Tutelar a que pertencem, conforme quadro seguinte:

**Quadro 2 - Dados dos bairros com maior índice para o direito violado - violência física e sexual-abuso no período de 01/03/2020 a 01/03/2021**

| <b>Dados dos bairros com maior índice para o direito violado - violência física e sexual-abuso entre 01/03/2020 a 01/03/2021.</b> |   |  |  |  |      |                  |          |
|---|---|--|--|--|------|------------------|----------|
| Bairro  | Violência sexual abuso por pessoas da família | Violência sexual abuso por pessoas do círculo de relações sociais e de amizade | Total de violações na categoria violência sexual - abuso | Total de violações na categoria violência física | IDH  | CONSELHO TUTELAR | REGIONAL |
| Vicente Pinzon  | 5   | 1  | 8  | 4  | 0,33 | II               | SR2      |
| Damas   | -   | -  | -  | 4  | 0,51 | IV               | SR4      |
| Barra do Ceará  | -   | -  | -  | 10   | 0,21 | I                | SR1      |

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, chega-se à conclusão de que o maior registro de violações no período de primeiro de março de dois mil e vinte a primeiro de março de dois mil e vinte e um, em termos de violência física e sexual - abuso, ocorreu nos bairros com o IDH baixo (Vicente Pinzon - 0,33 - e Barra do Ceará - 0,21), mas também em bairros com IDH alto (Damas - 0,51).

Importa destacar que o bairro Vicente Pinzon foi o bairro que apareceu duas vezes no *ranking* dos bairros de Fortaleza com maior número de violência sexual - abuso (8 registros) e em segundo lugar (4 registros) para a violência física juntamente com o bairro Damas, razão pela qual há três bairros no quadro, constando aquele bairro nas duas estatísticas.

Pelo quadro acima também se observa que nos bairros que registraram o maior índice para a violência sexual-abuso, os agentes violadores são pessoas da própria família da criança e do adolescente violado. No bairro Vicente Pinzon, do total de 8 (oito) violações no período pesquisado, 5 (cinco) foram registradas tendo um membro da família como autor da violação.

Relacionando o IDH e o número de violações, considerando os dados da pesquisa, percebe-se que ocorreu um aumento da violação de direitos de crianças e adolescentes no Estado, mas na capital houve aumento apenas na violência física. Sendo Fortaleza a responsável por mais da metade ou quase totalidade dos registros no SIPIA Conselho Tutelar.

Uma das explicações para esta realidade é o contingente populacional de crianças e adolescentes de Fortaleza, que é maior do que em qualquer cidade do estado, sendo o número de 105.161 do sexo masculino e de 103.344 do sexo feminino, dando um total de 208.505 crianças e adolescentes na capital cearense<sup>8</sup>. Observe-se que essa estatística é do

<sup>8</sup> Sobre a estatística da população de Fortaleza na faixa de idade entre 10 e 14 anos. Informação. Disponível em: [https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=23#topo\\_piramide](https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=23#topo_piramide). Acesso em 27 jan. 2022.

censo de 2010, visto que foi o último realizado pelo IBGE. Mesmo assim, é uma estatística alta se comparada ao total dos registros no estado como um todo. Isso porque na própria página do IBGE há uma estimativa da população do estado do Ceará atualmente de 9.240.5809 pessoas, tendo em vista o Censo de 2010 que contabilizou 8.452.381 pessoas.

No entanto, focando o olhar sobre a capital, o registro para as violações sexuais, houve um decréscimo. Assim, supõe-se que o registro de violações pode não mostrar a realidade, pois quando se trata de violações sexuais, por exemplo, o maior agente violador é um familiar da vítima, como demonstrado nos quadros anteriores com base na estatística do próprio Sistema de Informação para a Infância e Adolescência. Além disso, como o conselheiro tutelar só registra aquelas denúncias que chegam ao órgão, nem todas as violações entram nas estatísticas oficiais, sobremaneira no período de uma crise sanitária mundial relacionado ao fato de as pessoas ficarem reclusas em casa devido às recomendações das autoridades sanitárias. Então, tais argumentos revelam que o número real de violações deve ser bem maior do que o número registrado no SIPIA pelos Conselhos Tutelares. E não por culpa dos conselheiros tutelares, mas pelas próprias condições da época de isolamento social.

### Considerações finais

Nesse sentido e levando em consideração as perguntas que deram origem a essa pesquisa de Mestrado, constatou-se que, para os Conselhos Tutelares de Fortaleza, onde existe uma equipe interprofissional que auxilia no atendimento junto aos Conselheiros Tutelares, dela faz parte uma equipe técnico-operativa composta por duas analistas jurídicas que buscam prestar assessoria da melhor forma possível aos oito Conselhos Tutelares de Fortaleza. Todavia, elas não operacionalizam o SIPIA, tendo sido constatado que os únicos operadores são os próprios conselheiros tutelares, o que denota sua competência para esse fim. Por vezes, os educadores sociais ou assistentes administrativos atuam no preenchimento dos dados pessoais do público para encaminhar o atendimento aos conselheiros tutelares, sendo estes os sujeitos que realmente inserem os dados relativos às violações.

Em contrapartida, os dados acima apresentados mostraram que durante a pandemia do Covid-19, no período de primeiro de março de dois mil e vinte a primeiro de março de dois mil e vinte e um, os registros globais de violações dos direitos das crianças e adolescentes no SIPIA para o estado do Ceará e para Fortaleza diminuíram, comparando-se com o período de um ano antes dessa crise sanitária mundial. Porém, quando afinada a pesquisa, para o direito fundamental à liberdade, respeito e dignidade, verifica-se o aumento de registros de violações para o estado e a estabilização para a capital. E especificamente, para Fortaleza, quando se trata das violações físicas, nesta há aumento, enquanto que nas violações sexuais – abuso, há diminuição nos registros.

Ademais, quando da operacionalização do SIPIA, os conselheiros tutelares não recebem um treinamento continuado ou lhes falta tempo diante de tantas demandas, pois os mesmos têm capacidade de atuação, mas o contingente de conselheiros é pequeno para o tamanho da população de Fortaleza, com base na informação de que são apenas oito conselhos tutelares, o que dá um total de quarenta conselheiros tutelares para toda a capital.

Sugere-se que, para evitar falhas ou inserções errôneas no preenchimento dos dados do SIPIA, amplie-se o quantitativo de conselheiros tutelares em Fortaleza e nos demais órgãos que utilizam o SIPIA Conselho Tutelar. Além disso, é essencial que sejam feitas campanhas de esclarecimento ao público sobre seus direitos, bem como o incentivo à denúncia aos Conselhos Tutelares e demais órgãos do sistema de garantias de direitos para que haja o registro, a punição e a restituição do direito violado das crianças e adolescentes.

---

<sup>9</sup> Sobre a estimativa da população no estado do Ceará. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 27 jan. 2022.

Só assim, haverá dados suficientes para uma correta elaboração de políticas públicas em prol desse contingente populacional.

## Referências bibliográficas

BEZERRA, Mayara Simon. Infância descolorida: a criança vítima de violência sexual e o trabalho interdisciplinar. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/152674/Bezerra\\_MS\\_me\\_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/152674/Bezerra_MS_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Manual do Usuário do SIPIA Conselho Tutelar**. Brasília, DF: MMFDH, 2016.

BRASIL. Coordenação-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos, Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Manual do Usuário do SIPIA Conselho Tutelar. Versão 2.0**. Brasília, DF: SIPIA, 2019. Disponível em: <https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/uploads/ManualdoUsuario-SIPIACT.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 24 abr. 2021.

FORTALEZA. **Lei n. 9.843, de 11 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares e o regime jurídico dos conselheiros tutelares de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE: CMFOR, 2011. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/312/text?>. Acesso em: 17 set. 2021.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. **IDH dos bairros de Fortaleza 2010**. Fortaleza, CE: SDE-PMF, 2010. Disponível em: <https://observatoriodefortaleza.fortaleza.ce.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 ago. 2021. (SDE-PMF, 2010).

GIL. Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=23#topo\\_piramide](https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=23#topo_piramide). Acesso em: 27 jan. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 27 jan. 2022.

LEMOS, Rômulo Holanda de Oliveira. **Conselho Tutelar e família:** abordagens, estratégias e desafios: um estudo sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza (CE). 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.